POLÍTICAS URBANAS E DESENVOLVIMENTO:

DESAFIOS E DISPUTAS NA CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CAMPO GRANDE - MS

Atena Editora
Ano 2022

POLÍTICAS URBANAS E DESENVOLVIMENTO:

DESAFIOS E DISPUTAS NA CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CAMPO GRANDE - MS

Atena Editora
Ano 2022

CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS

Políticas urbanas e desenvolvimento: desafios e disputas na configuração do espaço urbano em Campo Grande - MS

Diagramação: Natália Sandrini de Azevedo
Correção: Maiara Ferreira
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: O autor
Autor: Ailton Souza

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S729 Souza, Ailton
Políticas urbanas e desenvolvimento: desafios e disputas na configuração do espaço urbano em Campo Grande - MS / Ailton Souza. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-258-0823-9
DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.239221512

1. Planejamento urbano - Campo Grande/MS. 2. Pesquisa. I. Souza, Ailton. II. Título.

CDD 307.76098171

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DO AUTOR

O autor desta obra: 1. Atesta não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao conteúdo publicado; 2. Declara que participou ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certifica que o texto publicado está completamente isento de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirma a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhece ter informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autoriza a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access, desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce,* ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a oportunidade de ser recepcionado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano – IPPUR, junto a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, em especial, ao meu supervisor professor Doutor Orlando Alves Santos Junior pela acolhida e contribuições ao longo do estágio de pós-doutoramento realizado neste instituto. Agradeço também aos órgãos públicos que cederam informações diretas e indiretas para que este estudo fosse realizado, bem como as pessoas que prestaram informações importantes para elaboração desta obra como o Instituto de Planejamento Urbano de Campo Grande - PLANURB, em especial ao servidor João Thomas, a Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários – AMHASF, Agência de Habitação Popular de Mato Grosso do Sul – AGEHAB. Bem como aos representantes de entidades sociais representativas como o Sr. Valdo de Souza e Valteir Pereira dos Santos da Comunidade Organizada em defesa de Moradia Nas ocupações Irregulares, Famílias Sem Moradias no MS – CRF, a Sra. Patrícia da União de Campo-grandense de Associações de Moradores de Favelas, Assentamentos e Núcleos Habitacionais – UCAF e a representante da Central Única de Favelas – CUFA.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha filha Giovana, minha companheira Fabiane, meus afilhados Wesley, Andresa, Mariana, Igor e Nicolas, e, *In memoriam* à Gessi Aparecida da Silva ✝ ✝.

APRESENTAÇÃO

Esta obra é resultante da pesquisa relativa ao estágio pós-doutoramento realizado entre setembro de 2021 e agosto de 2022 junto ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano – IPPUR, junto a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Nesta oportunidade, buscamos de certo modo, dar continuidade a uma abordagem realizada no âmbito do doutorado, quando estudamos o associativismo democrático do município de Campo Grande – MS no âmbito das instâncias participativas dos Conselhos Regionais. Agora, especificamente no pós-doutorado, tendo como campo de pesquisa o mesmo município, buscamos analisar o contexto das políticas urbanas e de desenvolvimento, olhando novamente para os atores sociais, porém, todavia, agora tentando demarcar as disputas pela configuração do espaço urbano municipal.

Seguindo por esta direção, partimos de uma problemática que tem chamado atenção em nível mundial ao serem inseridas no âmbito do desenvolvimento urbano e, sobretudo, no que tange a sustentabilidade. Estamos falando e buscando dar ênfase neste caso, as questões inerentes ao direito à cidade, sobretudo, em face aos problemas que podem ser associados aos assentamentos urbanos, precariedade habitacional, déficits de moradia e regularização fundiária.

A obra, no entanto, é apenas um pequeno diagnóstico do contexto urbano campo-grandense e desta forma não tem a pretensão de esgotar o tema, mas de balizar alguns cenários no sentido de apontar lacunas que possam ser examinadas por abordagens mais robustas no campo dos estudos urbanos. Neste sentido, privilegiamos uma das mais novas capitais do país e também uma das poucas cidades com vistas a se tornar metrópole nos próximos anos. Desta forma, tentamos oferecer ao leitor um panorama geral de Campo Grande ao apontar atores e cenários em torno dos problemas que tocam o direito a cidade, sobretudo, no âmbito da habitação e regularização fundiária. Espera-se deste modo, que esta obra também sirva como subsídios aos tomadores de decisão em face aos Objetivos do Desenvolvimento 2030.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

A preocupação com o futuro da questão urbana uniu governantes de diversos países que assumiram em Quito no Equador em 2016 o compromisso de construção da Nova Agenda Urbana – NAU. Esta agenda estabeleceu em linhas gerais um conjunto de princípios e procedimentos visando, sobretudo, um melhor planejamento e melhora das áreas urbanas tendo como eixos de trabalho, cinco pilares: políticas nacionais urbanas; legislação e regulação urbanas; planejamento e desenho urbano; economia local e finanças municipais; e implantação de políticas locais. Pontos, que estão ligados diretamente a melhora dos indicadores da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e que vemos que dialoga fortemente, especialmente no âmbito de alguns objetivos como o 10, que trata da *Redução da desigualdade*, face a necessidade de maior cobertura dos serviços sociais em regiões não regularizadas ou favelas e o 11, que trata das cidades e comunidades sustentáveis.

Tais objetivos são reflexos, entre outras coisas, do rápido crescimento das cidades e o concomitante aumento da população urbana das últimas décadas. Questão, que vem sendo objeto de reflexões em virtude de os problemas urbanos estarem, em muitos casos, superando a capacidade de planejamento e gestão urbana (CEPAL, 2017). Além disso, as transformações das cidades incidem diretamente na agenda dos gestores urbanos que passam a lidar com demandas cada vez maiores, pressionando os governantes por respostas mais rápidas e efetivas visando garantir desenvolvimento e, sobretudo, maior qualidade de vida as populações urbanas.

Isto certamente implica em gestões cada dia mais eficientes, no sentido, a suprir e garantir os direitos à cidade e superar os inúmeros desafios inerentes a vida urbana, entre os quais, aqueles ligados a apropriação do solo urbano. A este respeito é possível identificar diversos problemas, tais como os ligados ao déficit habitacional, precariedade de moradias, regularização fundiária e ao crescimento desordenado. Problemas que estão presentes não somente no Brasil, mas em diversas regiões do mundo, enquanto metas a serem superadas pela gestão pública urbana.

Entretanto, vemos que é importante acompanhar a agenda de desenvolvimento urbano e desvendar como se processa as principais mudanças no campo urbano brasileiro. Embora, iniciativas desta natureza não constituam uma novidade, uma vez que a preocupação com a temática no âmbito dos estudos urbanos brasileiros têm sido objeto de pesquisas a longa data. O resultado disso, são as inúmeras as contribuições visando trazer respostas aos fenômenos urbanos nacionais em diferentes áreas, enfoques e disciplinas. Sobretudo, no campo política, antropologia e sociologia urbana.

Contudo, embora tenhamos um amplo conjunto de análises sobre a questão urbana não há soluções ou diagnósticos semelhantes e duradouros em um país que apresenta características, especificidades e dimensões continentais como o Brasil. Visto que os problemas urbanos podem ser relacionados a um amplo conjunto de fatores que são impulsionados muitas vezes por deficiências de planejamento, inépcia ou descaso do poder público no âmbito da gestão urbana.

Aspectos, que à luz do capitalismo contemporâneo realça, especialmente, os problemas de ordem fundiária que acompanham em grande medida as transformações econômicas da sociedade. Nesta linha de discussão é possível identificar várias contribuições (SINGER, 1982; MARICATO, 1985, 2009, 2015; RODRIGUES, 2007; JUNIOR, 2011; SANFELICE, 2013; PESSOA, 2015; RIBEIRO e CARDOSO, 2015; RIBEIRO, 2020; RIBEIRO, 2021). Todavia, embora, muitas abordagens sejam produzidas, as rápidas transformações da sociedade associadas as especificidades locais, costumes, as formas de gestão e de enfrentamento dos problemas urbanos se diferenciam, indicando constantemente novas lacunas, bem como a necessidade de novas pesquisas em torno da configuração e transformação do espaço urbano.

Tentando justamente realçar alguns contornos dessa discussão, dialogamos com a teoria urbana e buscamos explorar nesta abordagem a realidade de uma das capitais mais novas do país, ou seja, Campo Grande – MS. Cidade que apresenta além de forte crescimento urbano, diversas peculiaridades. Sendo, algumas delas, ainda que decorrentes de seu passado agrário, chaves ainda atuais para interpretá-la no presente.

Assim, considerando o município como eixo central de pesquisa, o objetivo desta obra é apresentar uma análise exploratória acerca da configuração do espaço urbano campo-grandense contemplando, especialmente os principais aspectos inerentes a questão fundiária e suas implicações, sobretudo, no que tange as demandas, lutas e disputas urbanas envolvendo os atores locais. A concepção de lutas e disputas estão aqui associadas a perspectiva de Bourdieu (2013), que atribui a questão a construção de políticas habitacionais, construção e acesso a moradias, bem como de equipamentos públicos.

Seguindo nesta direção e, levando-se em conta a teoria urbana, a hipótese teórica que buscamos observar neste estudo situa-se no âmbito de que os problemas urbanos fundiários de Campo Grande podem estar associados entre outros fenômenos, a ausência de políticas urbanas eficientes e diagnósticos aprofundados sobre os problemas específicos de cada região urbana em que se divide a cidade. Fatores que associados a baixa sintonia com a população mais pobre tende a materializar o déficit habitacional e a falta de regularização fundiária, especialmente nas regiões periféricas do município.

Avaliando esta hipótese como ponto de partida estabelecemos algumas questões visando nortear nosso movimento analítico, como: Quais os efeitos da moradia informal ou da irregularidade fundiária no município? Em que medida avançam as políticas fundiárias visando a correção das desigualdades urbanas no que tange a posse da terra e a moradia? E, enfim, de que forma, os canais democráticos participativos existentes e as disputas pelo espaço urbano contribuem para o desenvolvimento urbano e a defesa do direito à cidade? As respostas a estas questões se inserem no debate contemporâneo que enfoca as diferentes transformações da sociedade nas últimas décadas, sobretudo, no âmbito político e econômico, encontrando guarida espacialmente nas discussões em torno da financeirização da terra urbana.

Entendemos dessa forma que compreender as mudanças na estrutura territorial e a identificação do acirramento de disputas envolvendo de um lado os atores do mercado e dos capitais financeiro e imobiliário (NAKANO, 2021), bem como os atores representados pela lógica da força de trabalho, ou seja, segmentos da população periférica desprovidas, sobretudo, de recursos para moradia e regularização fundiária urbana, são fatores indispensáveis na análise do urbano. Haja vista, conforme mencionam Ribeiro e Junior (2022), que a cidade brasileira contemporânea é resultado da combinação tanto da livre mercantilização, como da perversa política de tolerância as formas de apropriação do solo urbano. Neste sentido, entende-se que é necessário não somente analisar como os principais atores do urbano se comportam, mas também como os problemas de ordem fundiária se caracterizam, ou de que forma produzem efeitos e são tratados pelo poder público.

MÉTODOS E FORMAS DE ABORDAGEM

A partir da hipótese e das questões acima ilustradas vale considerar que a metodologia adotada consiste em um estudo de caso exploratório que busca problematizar e discutir através do levantamento de informações e de dados específicos oriundos, principalmente de instituições públicas e atores sociais relevantes, aspectos significativos em torno das políticas urbanas voltadas a questão fundiária local. Visando percorrer este percurso, recorremos a um conjunto de documentos, tais como leis, materiais informativos entre outros, que entendemos ser úteis para melhor entendimento do panorama urbano do município de Campo Grande. Assim, priorizamos órgãos e entidades com a produção de dados específicos sobre a questão urbana, em especial, os ligados aos problemas urbanos derivados da regulação fundiária e moradia. Todavia, embora, buscássemos um maior aprofundamento sobre o tema, nos faltaram dados mais específicos sobre o panorama urbano, sobretudo, no que tange a dados sobre regularização de moradias e números

de favelas, mas que foram preenchidos por outras estratégicas, como da utilização de manchetes divulgadas pela mídia local e conversas com atores sociais importantes, além de informações colhidas em diversos setores da prefeitura de Campo Grande.

Além disso, fazemos contatos e nos debruçamos sobre as informações, especiamente do Instituto de Planejamento Urbano de Campo Grande - PLANURB, órgão municipal que concentra as diretrizes urbanas da cidade, na Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários – AMHASF, Agência de Habitação Popular de Mato Grosso do Sul – AGEHAB, entre outros órgãos inerentes. Todavia, nos valemos da análise de leis federais estaduais e municipais que tocam de algum modo a questão urbana ligada ad formas de moradia ou regulação fundiária local. O exame destes documentos, vinculados a um balanço teórico multidisciplinar subsidiam nossa caminhada nesta abordagem visando atingir os objetivos ora propostos.

A PROBLEMÁTICA EM QUESTÃO

> "O conhecimento não começa com percepções ou observações com coleta de dados ou fatos, mas com problemas. Não há conhecimento sem problemas — mas também não há problema sem conhecimento. Ou seja, começa com a tensão entre saber e não saber, entre conhecimento e ignorância: não há problema sem conhecimento e nenhum problema sem ignorância. Porque todo problema surge da descoberta de que algo não está em ordem em nosso conhecimento presumido; ou, logicamente considerado, na descoberta de uma contradição interna entre nosso suposto conhecimento e os fatos; ou expressa talvez mais adequadamente, na descoberta de uma possível contradição entre nosso suposto conhecimento e os supostos fatos (POPPER, 2008, p. 13.***Tradução nossa***.)

Conforme expressa Karl Popper na citação acima, toda pesquisa começa com uma problemática, e nesta abordagem investigativa este princípio não poderia ser deixado lado. Dessa forma, partimos de um problema que já é bastante conhecido no âmbito dos estudos urbanos brasileiros, ou seja, os decorrentes da negação ao direito à cidade como aqueles relativos ao acesso à moradia e a regularização fundiária. Entretanto, mesmo que haja esforços e legislações especificas para tratamento desses fenômenos, ainda não se sabe de modo específico como cada estado ou município trata e resolve problemas desta natureza. Porém, embora saibamos da existência de casos de sucesso na gestão do urbano em muitos municípios brasileiros, em outros o problema ainda é considerado crônico, demarcando a existência de diversas lacunas ainda carentes de tratamento investigativo.

Em decorrência deste cenário que impacta nos projetos de futuro, sobretudo, em torno da Nova Agenda Urbana e dos objetivos de desenvolvimento sustentável, nos ocupamos

nesta investigação, de analisar os problemas urbanos inerentes a questão fundiária do município de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul. Município que registrou nas últimas décadas diversas ocupações irregulares que influenciaram o surgimento de vários aglomerados subnormais caracterizando seu déficit de moradias urbanas. Embora as presentes demandas por moradia e regulação não fossem gritantes entre meados dos anos 1980 até no início dos anos 2000, quando a questão se mostrava praticamente "resolvida", sem registros de ocupações irregulares de grande proporção, novos focos de ocupação irregular voltaram a surgir em diferentes regiões da cidade mostrando que o problema ainda persiste.

Segundo os últimos dados do IBGE, em 2020 já existiam 38 favelas no município. Número que pode ser considerado pequeno, visto que a cidade é uma das que registram o menor número de favelas entre as capitais e cidades de grande porte, mas que ainda é um desafio a ser superado, mesmo que o município conte com uma governança participativa ativa e abrangente, contando com planos diretores, conselhos gestores e os chamados Conselhos Regionais[1].

Todas estas características estabelecem o município como um caso a ser examinado mais detidamente, visto que se desconhece os contextos e os dispositivos adotados para redução das favelas e quais os limites e avanços concretos que a cidade vem adotando visando maior desenvolvimento urbano, garantia e a manutenção dos direitos à cidade. Diante deste cenário, a presente abordagem mostra-se oportuna e se faz necessária, tendo em vista uma melhor compreensão dos problemas urbanos locais e, principalmente em face ao fortalecimento da agenda neoliberal e das mudanças da agenda política federal nos últimos anos. Desse modo, identificar cenários, mapear políticas e compreender a atuação de atores locais nas disputas em torno dos territórios e espaços, bem como da sua atuação na defesa pela moradia e regularização do solo urbano são questões urgentes e necessárias.

ORGANIZAÇÃO DOS CAPÍTULOS

Visando apresentar toda a discussão proposta organizamos esta obra em seis capítulos. No primeiro buscamos apresentar informações mais genéricas sobre o tamanho da população mundial e brasileira dando destaque para o crescimento urbano. Além disso, chamamos atenção para o tamanho das populações atuais e em perspectiva futura que se

1. Os Conselhos Regionais são instâncias de participação popular criadas que em linhas gerais para auxiliar o governo do município a tomar decisões que venham ao encontro das respostas efetivas para sociedade. Porém, não há elementos concretos que apontem de modo especifico como o governo e tais instancias equacionem os problemas urbanos no que tange a moradia e regularização fundiária.

encontram na informalidade, residentes em assentamentos urbanos, favelas, aglomerados subnormais, entre outras denominações relativas.

O segundo capítulo traz o debate sobre o urbano e a urbanização, destacando os problemas ligados ao território, bem como a perspectiva crítica sobre o urbano, o econômico e o contexto de disputa sob a ótica da financeirização. Já no terceiro, abordamos a luz do direito à cidade o panorama teórico acerca das questões fundiárias, dando ênfase a perspectiva das políticas urbanas e a garantia dos direitos, bem como seus desdobramentos e implicações.

O quarto e quinto capítulo apresentam nosso mergulho as questões mais específicas ligadas as dimensões urbanas e a construção do espaço urbano em Campo Grande. Assim, destacamos no quarto capítulo tanto a estrutura de planejamento, gestão e participação urbana, como apresentamos geograficamente as principais zonas urbanas do município. Por outro lado, enfatizamos as questões fundiárias do município e destacamos a cidade como região de influência regional. Enfim, apontamos algumas peculiaridades, em torno dos problemas urbanos buscando apresentar algumas respostas preliminares a questões norteadoras desta proposta.

O quinto capítulo, enfatiza aspectos ligados a construção do espaço urbano de Campo Grande, onde buscamos evidenciar os atores, disputas e os conflitos urbanos. Tentamos mostrar neste sentido, aspectos ligados as demandas por habitação e as ocupações irregulares do município. Também, damos ênfase em especial ao processo de revisão do plano diretor local e a contribuição dos canais participativos da cidade. Além disso, buscamos responder aqui nossa terceira questão norteadora.

Finalizando nossa exposição, no sexto e último capitulo apresentamos alguns elementos de reflexão sobre o contexto democrático como chave de transformação urbana algumas perspectivas de políticas urbanas na recente agenda federal, bem como os aspectos ligados a construção coletiva das políticas urbanas em face ao processo de desinstitucionalizão da participação popular. A ideia foi trazer à baila algumas características e observações da política urbana de governo, que inegavelmente afeta todo o cenário de gestão urbana no país. Nesse sentido, a perspectiva é de enfatizar que o urbano também se define por movimentos pendulares acompanhando para bem o para o mal, as diretrizes em que a agenda federal caminha.

Após os movimentos de análise e discussão presentes nos capítulos anteriores, passamos as nossas considerações finais, apresentando algumas uma resposta a hipótese teórica que nos guiou ao longo da discussão, sem a pretensão é claro de que a mesma não passível de críticas, tendo vista a constante necessidade de ampliar olhares embasados

cada vez mais em subsídios empíricos.

Assim, oferecemos aos leitores nas páginas desta pequena obra uma breve análise sobre a questão urbana no âmbito do desenvolvimento, esperando que a mesma cumpra o seu papel de instigar a dúvida, a crítica e a necessidade de novos investimentos em pesquisas que contribuam com a ciência e, sobretudo, com a sociedade campo-grandense.

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO POPULACIONAL URBANO

Algumas das principais transformações ocorridas no ambiente urbano ao longo dos últimos 50 anos podem ser consideradas reflexos diretos e indiretos do comportamento humano. Poderíamos dizer, neste sentido, que o crescimento da população, a alteração do espaço urbano e os fenômenos relativos às mudanças no clima são alguns dos fatores que demarcam este cenário, haja vista que o urbano se encontra no centro do debate mundial pressionando cada vez mais o ecossistema sustentável e inclusivo da sociedade (GUERRA, POCHMANN e SILVA, 2020).

A intensificação da ação humana nas mudanças no ambiente a sua volta tende a contribuir para o aumento dos problemas urbanos uma vez que também desafia as gestões urbanas por respostas rápidas e eficientes aos problemas originados. Sendo assim, conhecer de modo aprofundado as características de uma região ou cidade através de uma avaliação diagnóstica do urbano pode ser uma alternativa para projetar tanto políticas mais adequadas ao desenvolvimento urbano, quanto medidas de garantia de direitos à cidade.

Talvez um primeiro passo nessa direção seja analisar os indicadores demográficos tanto reais como prospectivos. Em face a esta premissa apresentamos neste capítulo alguns dados acerca da população, bem como das principais formas de habitação urbana. Damos ênfase neste sentido, a população residente em centros urbanos, sobretudo, aquelas inseridas na informalidade através de ocupações informais ou irregulares caracterizados por habitações precárias classificadas como assentamentos urbanos, favelas e outras denominações em grande medida associadas a noção de *aglomerado subnormal*. Termo que abarca principalmente habitações em locais não urbanizados e com ausência de infraestrutura básica como falta de saneamento, água encanada ou mesmo de políticas de regulação fundiária.

Inseridos neste panorama vale a pena retomar a definição de alguns conceitos que ajudam a melhor compreender a questão urbana, sobretudo, no que diz respeito a apropriação do solo urbano. *A informalidade*, neste contexto, é um dos elementos que permitem visualizar o problema da moradia nas cidades brasileiras. Assim, usando a contribuição de Bezerra e Chaer (2018), podemos definir as *ocupações informais* do solo urbano como aquelas definidas por múltiplos enfoques na forma de se contrapor as normas de espaço urbano relativas ao seu uso. Destaca-se neste âmbito, a contraposição à ocupação, ao parcelamento urbano, ao código de edificações ou de zoneamento inerente ao planejamento urbano, ambiental e as regras que regem o mercado formal de terras e ferem o direito de propriedade da terra.

A ilegalidade, por outro lado, resulta de duas ordens de características que colaboram segundo as autoras para identificar áreas irregulares quanto aos elementos físicos das ocupações e a insegurança da posse. Já outro conceito importante, que perpassa a questão das moradias e, portanto, também está ligado ao desenvolvimento urbano se relaciona ao *déficit habitacional*. Conceito que se relaciona:

> "a necessidade mais imediata de construção de novas moradias (áreas urbanas e rurais). Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física (necessidades de reposição do estoque); coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar); dos moradores de baixa renda com dificuldade de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade; e moradia em imóveis e locais com fins não residenciais (necessidades de incremento do estoque),(BEZERRA e CHAER, 2018, p.37)."

Avançando nesta dimensão conceitual cabe ainda mencionar o conceito de *inadequação das moradias*, que se remete aos problemas na qualidade de vida dos moradores. A inadequação segundo Bezerra e Chaer (2018), não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações, mas, às suas especificidades internas nas áreas urbanas. Todavia, em síntese, podemos dizer que o termo está ligado aos domicílios que não oferecem condições satisfatórias de habitabilidade, com múltiplas carências de infraestrutura, saneamento e com adensamento excessivo de moradores.

As terminologias acima aludidas têm origem muitas vezes na ausência de um planejamento adequado ao crescimento da população urbana. Desta forma, acompanhar dados e cenários acerca do aumento da população, bem como as novas demandas urbanas tende a influenciar positivamente a elaboração e o desenho de novas políticas urbanas voltadas especificamente à população. Visto, que os problemas inerentes a moradia e assentamentos urbanos são um dos fenômenos que tem chamado a atenção de governos e autoridades em nível mundial, estando direta ou indiretamente associados ao crescimento da população urbana.

A este respeito podemos destacar, segundo a Organização das Nações Unidas – ONU, que a população mundial atingiu em 2019 o quantitativo de 7,7 bilhões de pessoas, havendo um incremento desde 2007 de cerca de 1 bilhão, e a partir de 2014 de aproximadamente 2 bilhões de habitantes. A expectativa, todavia, é de que em 2030 esta população ultrapasse a faixa de 8,5 bilhões e supere no planeta em 2050 a casa dos 10 bilhões de pessoas. Esta população atualmente se distribuí entre cidades de grande, médio e pequeno porte, sendo os centros urbanos as zonas mais densamente povoadas.

No caso brasileiro, a maior concentração urbana da população nas grandes cidades

começa tem início dos anos 1950, quando a população rural passa a diminuir e a urbana respectivamente aumentar. Segundo Ribeiro e Junior (2022), é entre os anos 1950 e 1970, que aproximadamente 39 milhões de pessoas irão migrar do mundo rural se transformando em trabalhadores urbanos vulneráveis, vivendo em moradias precárias, na maioria das vezes autoconstruída. A inversão do rural ao urbano também se mostrou presente em outros diversos países enfatizando o atual perfil mundial urbano, com exceção dos países menos desenvolvidos e de base predominante agrária como é o caso de alguns países da África-subsaariana.

Em todo caso, a estimativa é de que até 2050 a quantidade da população vivendo nas cidades, especialmente nas regiões urbanas serão superiores a 70%, podendo representar uma população total acima de 7 bilhões de habitantes. Segundo dados do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), o crescimento urbano mundial é variado e confirma diversas tendências, que acompanham em alguns casos o desenvolvimento dos países. Neste plano, segundo algumas das projeções da ONU mostram o seguinte panorama:
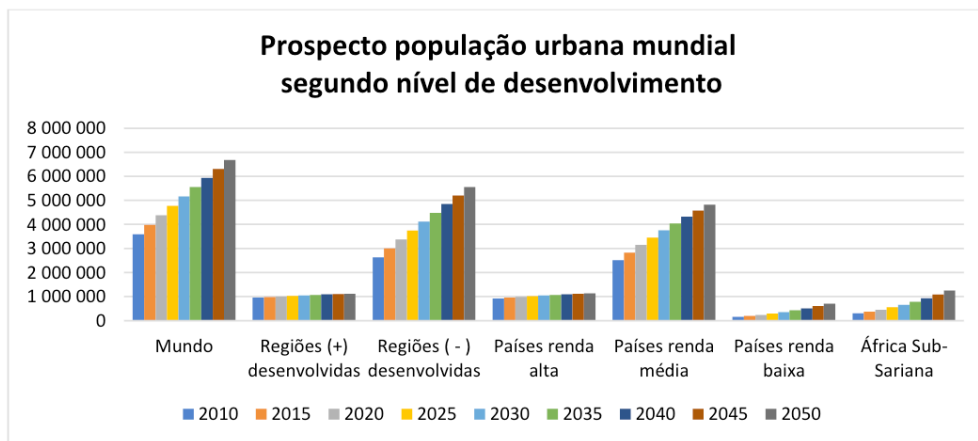
Gráfico 1. Prospecto da população urbana segundo o desenvolvimento

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. Organizado e adaptado pelo autor.

Os dados apresentados apontam diferentes resultados. E um dos primeiros aspectos a ser assinalado pode ser relacionado ao crescimento constante da população urbana. Todavia, embora, os dados prospectivos sejam de 2018 é possível perceber que o nível de crescimento se diferencia, acompanhando o nível de desenvolvimento de cada uma

das regiões. Neste sentido, as *regiões mais desenvolvidas e os países de renda média alta* mostram como observado, um menor nível de crescimento da população urbana em relação a *regiões menos desenvolvidas e os países de renda média*. Já os países de *renda média baixa* e os da África Subsaariana, apresentam uma taxa de crescimento da população urbana inferiores às *regiões mais desenvolvidas e os países de alta renda*, em virtude da sua população ser predominantemente rural.

Analisando por outro lado apenas o crescimento da população urbana de forma comparativa e prospectiva entre os anos 2010 e 2050 e tomando como parâmetro algumas regiões especificas como a América Latina, Ásia, África, América do Norte e Europa, os dados oriundos das Nações Unidas mostram os seguintes cenários:
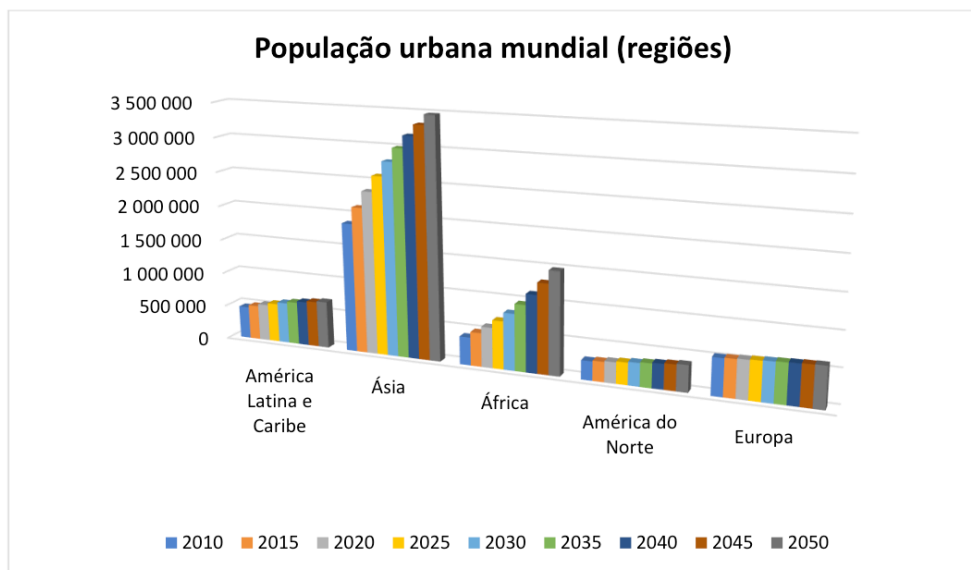
Gráfico 2. Prospecto da população urbana por regiões específicas

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. Organizado e adaptado pelo autor.

As informações do *Gráfico 2* acima mostram, como observado, dados de cinco regiões especificas. As maiores tendências de crescimento aqui arroladas são relativas ao continente asiático que apresenta uma taxa de crescimento da população urbana mais acentuada. Na mesma direção, mas menos elevada está o continente africano, que mostra uma variação positiva de crescimento da população urbana, embora em perspectiva menor. Por outro lado, quase que de forma linear, vemos com um crescimento mais modesto

respectivamente da região da América Latina, América do Norte e a Europa.

Enfim, avançando um pouco mais nesta linha de análise prospectiva da população urbana damos destaque aos dados relativos especificamente da população urbana dos principais países da América do Sul como: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, conforme os dados disponibilizados e apresentados no gráfico abaixo:
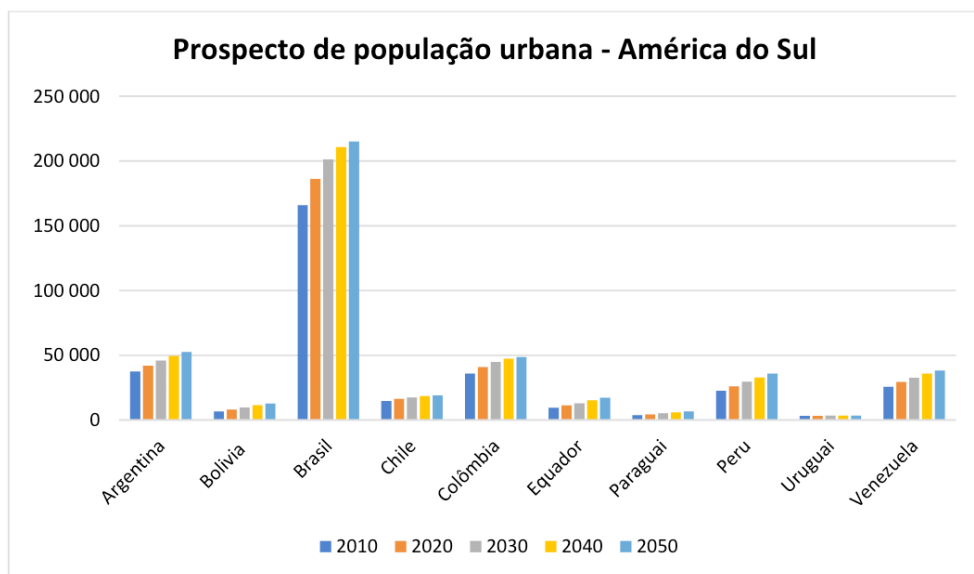
Gráfico 3. Prospecto da População Urbana na América do Sul

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. Organizado e adaptado pelo autor.

O *Gráfico 3*, mostra a destacada projeção de crescimento urbano do Brasil em relação aos demais países em números totais, que mantem esta tendência de crescimento até os anos 2050. Já na sequência temos a Argentina e a Colômbia com dados muito próximos, embora, os dados do primeiro sejam mais acentuados. Em outra perspectiva, com pequena margem de diferença, mas seguindo a tendência, temos a Venezuela e Peru. Além disso, com dados mais equilibrados e com uma média em torno de 50% destes dois últimos países, temos Chile e Equador, tendo este último um crescimento mais acentuado. Por fim, observa-se respectivamente na Bolívia, Paraguai e Uruguai uma menor população e um crescimento urbano mais equilibrado.

Os dados apontados neste último gráfico vislumbram o crescimento e a tendência

de aumento da população mundial em vários cenários. Aspecto que necessariamente acende uma luz para o crescimento sustentável das cidades, diante a um número cada vez maior da população urbana. Característica que tende em alguma medida se refletir especialmente nas periferias, tendo em vista o possível aumento da população de favelas ou de outras regiões mais pobres, justamente por serem regiões mais sensíveis ao crescimento desordenado e a ocupação irregular.

A INFORMALIDADE DA TERRA URBANA

O crescimento da população urbana e os diversos problemas a ele associado tem aumentado em todo mundo a responsabilidade dos gestores com o planejamento urbano no sentido a dar respostas as questões ligadas ao aumento de favelas, assentamentos informais ou a ausência de políticas de regularização da terra urbana. Aspectos, que de modo geral, são alguns dos principais desafios dos gestores urbanos. A este respeito, segundo algumas estimativas das Nações Unidas, existem no mundo atualmente mais de 900 milhões de pessoas vivendo em algum tipo de assentamento informal, ou seja, habitações caracterizadas como favelas ou aglomerados subnormais, que juntas alcançam um total de cerca de 1,6 bilhões de pessoas[1].

As favelas, assentamentos informais ou precários como atesta Cardoso (2016) apresentam diversas configurações, podendo existir além destas denominações mais conhecidas como as favelas e os assentamentos informais, expressões como loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços, conjuntos habitacionais degradados entre outros tipos de denominações.

Todavia, as várias concepções em conjunto apontam para uma estimativa futura de que cerca de 1/4 da população em 2030 esteja concentrada em algum tipo de moradia precária no âmbito dos diversos tipos de denominações existentes para se tratar dos assentamentos situados em territórios urbanos. Observa-se dentro deste contexto, que segundo o levantamento realizado pelo Banco Mundial em 2014, o tamanho da população destes tipos de segmentos que já eram significativamente elevados, como é possível observar na figura abaixo:

1. Vale considerar que um dos parâmetros das Nações Unidas para família moradora de favela ou de aglomerados subnormais é que a mesma esteja em condição de carência de um ou mais dos cinco serviços básicos: 1) acesso a água potável, 2) acesso a saneamento básico, 3) área de moradia suficiente e com qualidade, 4) durabilidade da estrutura e, 5) segurança de posse. Os mesmos itens valem para os domicílios em assentamentos.
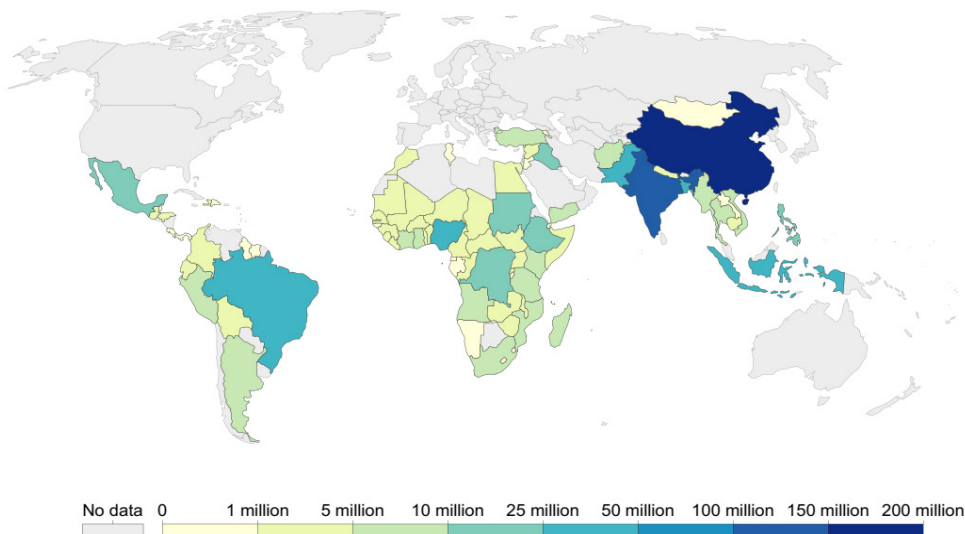
Figura 1. População residente em favelas ou assentamentos

Fonte: Banco Mundial (2014).

Os dados mostrados acima enfatizam a variação entre 1 e 200 milhões de pessoas residentes em favelas ou algum tipo de assentamento precário em todo mundo. Destaca-se neste âmbito, a região asiática foi a que apresentou números mais expressivos. Já em 2018, segundo as estimativas das Nações Unidas[2], temos um cenário mais acentuado reforçando dados do Banco Mundial, como podemos verificar no gráfico abaixo:
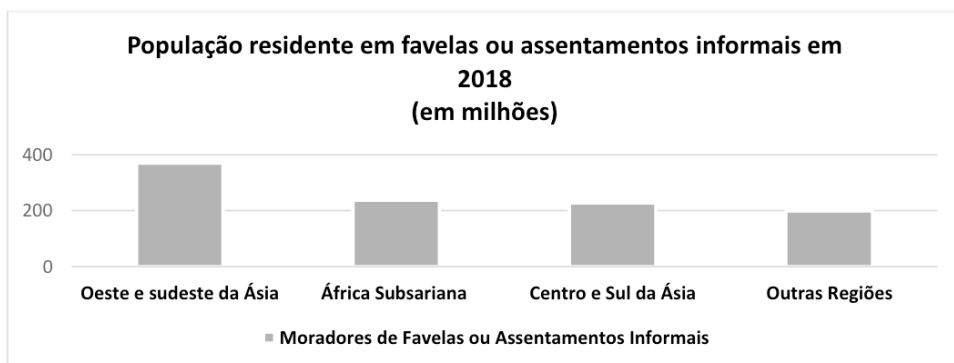
Gráfico 4. População residente em favelas ou assentamento informais

Fonte: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition. Organizado e adaptado pelo autor.

2. Para este conjunto de dados, apenas os quatro primeiros serviços básicos foram considerados devido a lacunas na disponibilidade de dados sobre segurança de posse

Os dados apresentados neste último gráfico mostram um número significativo de moradores residentes em assentamentos informais onde se destaca as regiões com os números mais elevados. Ainda segundo as estimativas das Nações Unidas uma projeção futura é delicada em relação ao quantitativo da população representada pelos assentamentos urbanos informais, uma vez que a perspectiva em 2030 é de que uma a cada quatro pessoas devem viver em favelas e, uma em cada três delas, em países em desenvolvimento. Outro dado importante além dos mencionados, é de que alguns países podem ter cerca 90% de sua população residindo em assentamentos informais como, por exemplo, em favelas neste período.

POPULAÇÃO EM ASSENTAMENTOS INFORMAIS OU AGLOMERADOS SUBNORMAIS NO BRASIL

Conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Brasileiro – IBGE o total da população do Brasil em 2022 ultrapassou a barreira dos 214.000.000 milhões de habitantes. Ainda em 2021 a população total era distribuída da seguinte forma:

População estimada	
Brasil	213.317.639
Norte	18.906.962
Nordeste	57.667.842
Sudeste	89.632.912
Sul	30.402.587
Centro-Oeste	16.707.336

Tabela 1. População total em 2021.

Fonte: SIDRA/IBGE, 2022. Organizado pelo autor.

A tabela acima mostra brevemente as maiores e menores concentrações da população por região, consolidando o tamanho estimado da população brasileira na atualidade. Entretanto, a distribuição da população urbana e rural se difere, havendo atualmente um maior contingente populacional localizado nas áreas urbanas. Quadro, que começou a se alterar no país como já antecipamos ainda nos anos 1950, quando começa a haver uma inversão, ou seja, quando a população rural começa a diminuir ao mesmo tempo, a urbana começa a crescer e superar a rural em virtude de diferentes fatores. Entre eles, podemos destacar a alta migração populacional vinda para cidades.

Este cenário irá caracterizar segundo Guerra, Pochmann e Silva (2020, p.45),

um “deslocamento de multidões de miseráveis despossuídos da terra para cidades despreparadas na absorção decente e imediatamente dos migrantes”. Em todo caso, mais recentemente e, precisamente em 2010, os dados do IBGE mostraram que o Brasil tinha uma população total de cerca de 190.000.000 milhões de habitantes, e a população urbana representaria 84,36% do total, o que representaria um total de 160.925.804 milhões contra apenas 15,64% ou 29.829.995 de pessoas que viviam em zonas rurais.

Aprofundando um pouco mais sobre o urbano e o rural, podemos mencionar que o IBGE (2017), estabelecia as áreas urbanas de três formas: área urbana, área não urbanizada de cidade ou vila e, área urbana isolada. Já os setores censitários externos ao perímetro urbano eram classificados como áreas rurais classificadas como aglomerado rural de extensão urbana, povoado, núcleo, lugarejo e área rural. As áreas não urbanizadas de cidades ou vilas seriam neste contexto, aquelas que, embora legalmente urbanas, apresentariam ocupação predominantemente rural. Enfim, teria ainda as áreas definidas como de ocupação densa. Estas segundo o IBGE (2017), envolveria a classificação dos municípios brasileiros da seguinte forma:

Faixas de população total em áreas de ocupação densa	Distribuição percentual da população em áreas de ocupação densa			
	Maior que 75%	50 a 75%	25 e 50%	Menor que 25%
Unidades Populacionais com mais de 50 000 habitantes em área de ocupação densa	Predominantemente urbano			
Unidades populacionais que possuem entre 25 000 e 50 000 habitantes em área de ocupação densa	Predominantemente urbano	Predominantemente urbano	Intermediário	Predominantemente rural
Unidades populacionais que possuem entre 10 000 e 25 000 habitantes em área de ocupação densa	Predominantemente urbano	Intermediário	Predominantemente rural	Predominantemente rural
Unidades populacionais que possuem entre 3 000 e 10 000 habitantes em área de ocupação densa	Intermediário	Predominantemente rural	Predominantemente rural	Predominantemente rural
Unidades populacionais com menos de 3 000 habitantes em área de ocupação densa	Predominantemente rural			

Tabela 2. Distribuição por área de ocupação densa

Fonte: IBGE (2017, p. 58)

A partir desta classificação, dos atuais 5.568 municípios, apenas 1.549 seriam considerados municípios rurais. Ao passo que 76% da população brasileira se concentraria

em munícipios predominantemente urbanos. O que corresponderia a somente 26% do total dos municípios brasileiros. Por outro lado, conforme o balanço completo do IBGE (2017), a Região Nordeste concentraria 1/3 da população presentes em municípios rurais. Enquanto, a Região Sudeste apresentaria o maior percentual de pessoas vivendo em munícipios predominantemente urbanos, ou seja, cerca de 87%. Já a região de maior contraste segundo o Instituto, foi a Região Centro-Oeste, que apresentou municípios tanto intermediários como rurais.

Vale considerar nesta discussão o que aponta Guerra, Pochamnn e Silva (2020), sobre quais são as dimensões para definir a noção entre cidade e município, do ponto de vista de classificação. Sob este contexto, a concepção de cidade em geral é menor em termos demográficos e econômicos, justamente por não incluir a área e a população rural. Diferente da concepção de município, que abrangeria tanto a área e a população urbana como todo o tipo de comércio e instituições desta região adicionadas as da região rural, incluindo todas suas particularidades.

Além disso, cabe ainda mencionar que nos municípios mais urbanizados e, em grandes metrópoles há também as zonas ou áreas de alta densidade populacional, que na maioria das vezes estão concentradas nas regiões mais periféricas dos municípios. Algumas destas regiões possuem elevado nível de carências e demandas por serviços básicos ou de equipamentos urbanos, apresentando ainda elevados números de moradias precárias. Estas áreas são tecnicamente conhecidas como *aglomerados subnormais* ou popularmente conhecidas como favelas.

Conforme destacou Soborio e Spesny (2019), existem várias outras terminologias que são adotadas no mundo para se referir as favelas, tais como *slums*, *bidonville* entre outras que em linhas gerais também se referem aos assentamentos habitacionais, que entre outras coisas não possuem serviços urbanos básicos e infraestrutura. Neste sentido, os autores apontam que o conceito oficial de favela se torna oficial e aparece no IBGE somente a partir do censo de 1950, quando é definido por esta instituição como um tipo de aglomeração humana com características especificas, tais como:

> a) proporções mínimas: 50 ou mais residências ou estruturas; b) Habitação: galpões e barracos de aparência rústica, construídos principalmente com estanho, zinco e materiais similares; c) Situação legal das estruturas: construções sem licença, escrituras ou registro, construídas em terrenos de propriedade de terceiros desconhecidos ou não identificados; d) Serviços públicos: falta parcial ou total de saneamento, eletricidade, água potável ou esgotos; e) Urbanização: área não urbanizada, falta de ruas formais, códigos postais, licenciamento (SOBORIO e SPESNY, 2019, p. 3, apud GUIMARÃES, 1953, ***Tradução nossa***)

Em linhas gerais, o termo não mudou muito ao longo do tempo, preservando sua base conceitual e reiterando normativamente sua estrutura, onde, sua caracterização vem se relacionar as construções informais que são tecnicamente evidenciadas como os *aglomerados subnormais* que podem ser de diferentes dimensões. Na atualidade este conceito conforme a Nota Técnica 001/2020 do IBGE (2020, p.5), é definido como:

> "formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação"

Outras nomenclaturas relacionadas a esta forma de ocupação são conforme o IBGE, caracterizados por conceitos como: invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Todavia, na metodologia do IBGE (2020), a classificação passa a ser relacionada a ausência de título de propriedade das moradias e a um dos seguintes critérios: (a) inadequação de um ou mais serviços, a saber: abastecimento de água, fornecimento de energia, coleta de lixo, destino de esgoto e/ou (b) padrão urbanístico irregular e/ou (c) restrição de ocupação do solo. Dessa forma, os *aglomerados subnormais* ou favelas também passam ser caracterizados a partir das seguintes normativas:

> 1. caso haja ocupação irregular da terra, ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), agora ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e 2. quando se soma à ocupação irregular da terra uma ou mais das características a seguir: a. precariedade de serviços públicos essenciais, como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular e/ou b. urbanização fora dos padrões vigentes, refletida pela presença de vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, ausência de calçadas ou de largura irregular e construções não regularizadas por órgãos públicos e/ou c. restrição de ocupação, quando os domicílios se encontram em área ocupada em desacordo com legislação que visa à proteção ou restrição à ocupação com fins de moradia como, por exemplo, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, áreas ambientais protegidas e áreas contaminadas (Nota Técnica 001/2020, IBGE, 2020)

A noção de *aglomerado subnormal* como caracterizado pelo IBGE, pode ser também relacionada aos *aglomerados de exclusão,* que conforme denominado por Haesbaert (2012), deriva de conjuntos ou agrupamentos relacionados aos aglomerações humana ou urbana, também vistos como "amontoados" ou "ajuntados confusamente" traduzidos como: "espécie de "amontoados humanos, instáveis, inseguros e geralmente imprevisíveis na sua dinâmica de exclusão (HAESBAERT,2012, p.314)".

Na prática, como observou Maricato (2018), a definição original de favela está diretamente relacionada a ilegalidade da relação entre morador e a terra urbana, onde áreas utilizadas para construções geralmente precárias, são em linhas gerais invadidas. O que se diferenciaria dos loteamentos ilegais que apresentam, grosso modo, um contrato de compra e venda que garantiria algum direito ao morador do loteamento, também conhecido como loteamentos clandestinos.

As diferentes classificações aqui anotadas permitem observar e melhor entender o fenômeno das ocupações irregulares que nos permitirão mais à frente analisar de modo mais incisivo a questão fundiária de Campo Grande – MS, objeto dos próximos capítulos desta investigação. Porém, antes de avançar nesta direção cabe apresentar alguns números em torno dos aglomerados subnormais no Brasil a partir dos censos do IBGE dos anos 1991, 2010 e 2018. Mas, duas observações são importantes para esta análise como enfatizamos aqui: 1) Para a confecção da tabela abaixo e, para as seguintes, as tabulações de dados relativos a 1991 são colocadas duas colunas. Em uma delas nos valemos apenas duas variáveis calculadas pelo IBGE, ou seja, casa e apartamento em aglomerado subnormal. Tendo em vista que o levantamento do IBGE deste ano englobou ao todo seis variáveis: a) Casa isolada ou de condomínio; b) Casa em conjunto residencial popular; c) Casa em aglomerado subnormal; d) Apartamento isolado ou de condomínio; e) Apartamento em conjunto residencial popular; e, f) Apartamento em aglomerado subnormal. As mesmas variáveis não são enfatizadas nos números levantados, por exemplo, no levantamento de 2010. O que de algum modo poderia influenciar os dados totais em uma relativa comparação. 2) Os dados do IBGE de 2018 são preliminares derivado de síntese de apresentação, que pode ser confirmada na integra ou corrigida pelo Instituto nas próximas publicações eventuais. Além disso, não havia ainda no momento de nosso levantamento um amplo quadro de informações disponível.

A partir destas considerações passamos a apresentar alguns dados relativos à população residente nos aglomerados subnormais, conforme mostramos na tabela abaixo:

	População residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais			
Brasil/Regiões	Ano 1991*	Ano 1991	Ano 2010	Ano 2018**
Brasil (em milhões) →	6.988.677	145.657.806	11.425.644	16.300.000
Norte	829.394	987.792.7	1.849.604	2.642.221
Nordeste	2.037.027	42.296.893	3.198.061	4.569.942
Sudeste	3.427.149	62.222.240	5.580.869	7.973.082
Sul	562.466	219.501.19	590.500	843.511
Centro-Oeste	132.641	93.106.27	206.610	294.374
*Considerando apenas a população dos domicílios casa e apartamentos subnormais em regiões urbanas. **Dados do Banco Mundial, com estimativas calculadas proporcionalmente aos estados em uma média positiva de 42,9%				

Tabela 3. População dos aglomerados subnormais[3]

Fonte: IBGE/SIDRA, IBGE (2020). Adaptado e organizado pelo autor.

Os dados apresentados nesta tabela enfatizam em linhas gerais um aumento da população dos aglomerados subnormais, se considerarmos apenas os dados de casas e apartamentos localizados em região urbana. Contudo, ao observarmos os dados totais entre os anos 1991 e 2010, verificamos o contrário, ou seja, uma redução nos números destes aglomerados entre aproximadamente 10 e 20%. Números, que públicos e amplamente discutidos foram confirmados por diversos autores. Entre eles, Balbim e Krause, 2019 que enfatizaram uma queda na população que mora nas favelas brasileiras desde o começo do século XXI. Para estes autores, a política pública para os assentamentos precários, iniciada nos anos 1990 pelo governo federal e administrações municipais foi frutífera, revelando que entre 2000 e 2014 houve uma redução entre 39,4 e 19,7%, enquanto entre os anos 2001 e 2012 a queda ficou entre 47,6 e 36,6%.

Os resultados discrepantes de 2010 relativos apenas as casas e aos apartamentos urbanos subnormais podem, neste caso, ser consideradas resultados de uma adequação das metodologias aplicadas pelo IBGE a partir de parâmetros internacionais ou mesmo de uma adaptação feita para melhor captar as particularidades brasileiras.

Sem, por ora, se aprofundar nesta questão, vale identificar que os números de 2018 voltam a mostrar, enquanto estimativa, segundo dados do Banco Mundial, um crescimento significativo da população nestas áreas. Em todos os casos, observamos conforme a tabela que algumas regiões mantêm seus números elevados de *aglomerados subnormais,* ou seja, as regiões Sudeste e Nordeste. Também, não se percebe mudanças abruptas

3. A somatória das regiões apresenta leve diferença menor, ou seja, o total de todas as regiões totalizam uma população de 140.491.929, contudo apresentamos os dados públicos, entendendo haver alguma explicação que não apareceu na nossa consulta ao SIDRA.

neste cenário em relação a população residente, sendo as regiões com as menores populações em aglomerados, as regiões Sul e Centro-Oeste. Enfim, analisando por outro lado, a quantidade dos *aglomerados subnormais*, temos segundo o IBGE em 1991, em uma amostra total de 4.491 municípios, um número impreciso de aglomerados. Já para o levantamento realizado em 2010 em uma amostra de 323 municípios temos um total de 6329 aglomerados regionais. Enquanto, no último levantamento de 2019, em um total de 734 munícipios 13.151 aglomerados. Vejamos agora alguns dados quantitativos acerca destes domicílios nas tabelas abaixo:

Brasil/Região	1991	2010	Redução (%)
Brasil	**34.734.715**	3.224.529	1077.20
Norte	1.954.368	463.444	421.71
Nordeste	9.014.003	926.370	973.05
Sudeste	15.820.409	1.607.375	984,24
Sul	5.694.400	170.054	3.348,58
Centro-Oeste	2.251.535	57.286	3.930.34

Tabela 4. Total de domicílios em aglomerados por região

Fonte: IBGE/SIDRA, 1991. Adaptado e organizado pelo autor.

Nesta tabela, como uma consequência direta da "diminuição" da população em *aglomerados subnormais*, também há uma redução no número total de domicílios no país[4] ao longo do período compreendido no levantamento. A porcentagem média observada é superior a 100%, mas como visto anteriormente, esse resultado pode estar relacionado a mudança de metodologia ou outros fatores inerentes, que em virtude dos objetivos propostos inicialmente não buscamos evidenciar nesta abordagem.

Entretanto, vale destacar outros números, como os relativos as regiões Sul e Centro-Oeste que tiveram as maiores reduções em relação aos dados das regiões Sudeste e Nordeste. Já no tocante aos domicílios por regiões, temos um breve panorama das regiões com maiores desafios para regularização fundiária no Brasil. Os resultados de modo geral contrastam com a população residentes nestes tipos de domicílios. E, uma vez que o estado equacione os problemas inerentes a não regularização fundiária preservando juntamente as garantias do direito à cidade a seus moradores, acreditamos que seja possível diminuir os números dos *aglomerados subnormais* em todo território brasileiro. Vale lembrar, que os números de domicílios em aglomerados não possuem a mesma proporção em âmbito

4. Lembrando que para o ano de 1991 como já abordado, são utilizados apenas os dados de domicílios dos aglomerados urbanos: casa e apartamento.

nacional por diversos fatores como é possível verificar na tabela abaixo:

Unidade da Federação	1991*	1991**	2010
Rondônia	254.704	1.400	12.605
Acre	88.243	3.628	10.001
Amazonas	384.634	56.964	89.933
Roraima	40.373	90	303
Pará	942.241	41.994	324.596
Amapá	52.946	6.394	23.909
Tocantins	191.224	1.947	2.097
Maranhão	983.908	9.500	91.786
Piauí	519.130	17.528	35.127
Ceará	1.344.962	90.647	121.165
Rio Grande do Norte	520.294	3.397	24.165
Paraíba	693.363	18.607	36.680
Pernambuco	1.586.682	169.461	256.088
Alagoas	525.182	12.467	36.202
Sergipe	328.815	3.826	23.225
Bahia	2.511.667	71.808	302.232
Minas Gerais	3.707.237	120.099	171.015
Espirito Santo	618.549	15.270	70.093
Rio de Janeiro	3.454.962	312.700	617.466
São Paulo	8.039.661	340.644	748.801
Paraná	2.083.625	453.92	61.807
Santa Catarina	1.121.521	11.614	21.769
Rio Grande do Sul	2.489.254	73.054	86.478
Mato Grosso do Sul	429.790	7.193	1.879
Mato Grosso	455.893	5.577	16.472
Goiás	988.183	12.263	2.431
Distrito Federal	377.669	1.690	36.504
Total geral nacional	**34.734.715**	**1.455.154**	**3.224.529**

* Valores totais
** Valores relativos apenas dois tipos de aglomerados: casa e apartamento situado em região urbana.

Tabela 5. Total de domicílios em aglomerados por estado

Fonte: IBGE/SIDRA, 1991. Adaptado e organizado pelo autor.

Os dados presentes nesta tabela mostram algumas discrepâncias em relação aos números de domicílios por estados. Reforça-se aqui alguns estados em especial tiveram números mais proeminentes, como os das regiões Sudeste e Nordeste respectivamente: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco e Ceará. De modo inverso temos como alguns dos estados com menores números de domicílios: Roraima, Amapá, Acre, Tocantins, Rondônia e, Distrito Federal. Em relação aos dados da coluna 3 do gráfico apresentado, também é possível verificar em nível urbano que alguns cenários se alteram em relação aos números totais. Este é o caso do estado do Paraná que mostra ser o estado com mais domicílios caracterizados por este tipo de aglomerado.

Em síntese as informações apresentadas até aqui reforçam as demandas por políticas urbanas que pensem o direito moradia e, principalmente, a regularização fundiária, sobretudo, em face aos direitos humanos e ao crescimento da população urbana. Deste modo, os dados apresentados vêm enfatizar inevitavelmente a necessidade cada vez maior de uma gestão responsável competente quando se trata do ambiente urbano. Isto no sentido a evitar ou pelo menos mitigar os impactos negativos de um possível cenário de baixo desenvolvimento provocado pela imperícia ou falhas no acompanhamento das estatísticas urbanas.

CAPÍTULO 2

DO URBANO A URBANIZAÇÃO: UMA ABORDAGEM CONTEXTUAL

A compreensão do urbano brasileiro pode ser baseada nas mudanças do contexto político, econômico e social, bem como nos aspectos, dimensões e peculiaridades regionais. Em todo caso o conceito de urbano ou de urbanização vem sido rediscutido para dar conta das mudanças da sociedade nas últimas décadas. Segundo Ribeiro e Cardoso (1996) a *urbanização* brasileira estaria relacionada ao planejamento, ao pensamento e a questão social, enquanto o *urbano* emergiria associado a transformação da questão social e, em alguma medida, vinculada a ideia de reforma social, mesmo que para este último caso, as ideias não sejam ainda muito claras.

Historicamente como observam os autores a questão urbana passou por diversas transformações. Ao longo da Primeira República (1880-1930), por exemplo, o urbano teria uma conotação voltada a filantropia, ao higienismo e ao objetivismo tecnocrático. Período este, em que as elites veriam a população periférica das cidades como classes perigosas e a cidade como lócus da desorganização e da desordem. Sendo que as intervenções nos planos urbanísticos desta época seriam apenas localizados. Já na era Vargas (1930-1950), existiria uma espécie de antiurbanismo, devido a existência de um pacto entre as elites e oligarquias dominantes. Momento em que o urbano ainda não seria tematizado como uma questão central.

Enfim, em um terceiro e último período que inicia a partir dos anos 1950 e segue até os dias atuais, seria considerado a era do desenvolvimentismo. Momento este em que o urbanismo começaria a ser considerado mais relevante e, que marcaria seu nascimento. Seria ainda nesta fase, segundo os autores, que o objetivismo tecnocrático também passaria a predominar na formulação das políticas voltadas a questão urbana. Além disso, o movimento de urbanização também passaria a influenciar as principais premissas fundamentais a modernização em curso no país. Em todo caso, as visões do passado ou dos períodos anteriores ainda se manteriam vivas nos dias de hoje, dado as visões antiurbanas derivadas do inchaço das cidades e das migrações desordenadas que caracterizariam o contexto daquilo que os atores viriam chamar de “urbanização sociopática”.

Não obstante, outros fatores ou aspectos que isolados ou combinados seriam significativos para compreender o urbano e o urbanismo brasileiro, tais como o processo de migração interna no país, que possui como um dos fatores a melhora de vida. A este respeito vale destacar conforme observou Carvalho (2019), o processo de industrialização e o êxodo rural. Aspectos que foram fundamentais para o crescimento das cidades brasileiras, em especial, das metrópoles, que apresentariam maior concentração econômica e populacional.

Em relação especificamente ao êxodo rural, vemos que os anos 1950-1960 registram longos fluxos migratórios, com migrante vindos em especial da região Nordeste em direção aos grandes centros de desenvolvimento econômico, sobretudo, para da região Sudeste. Na década de 1960 esse fluxo também passa a se direcionar para o estado de Amazonas em virtude da criação da Zona Franca de Manaus, enquanto o estado São Paulo, capital, passa a concentrar os migrantes oriundos da própria região Sudeste devido a desruralização caracterizada pela erradicação de cafezais e a dissolução de colônias. Já os anos 1970, 1980 e 1990, marcam predominantemente a proliferação da migração interna entre as diferentes regiões e estados tendo como reflexos a economia e fatores micro e macrorregionais.

A perda de uma essência rural e a característica industrializante e modernizadora do país passa a ser a partir deste período uma fórmula de superação do seu atraso no desenvolvimento. O que enfatiza a fase do nacional desenvolvimentismo, que a partir dos anos 1970 apresentaria segundo Ribeiro e Cardoso (1996) uma certa decadência. Fato este, que seria decorrente da falência da modernização conservadora empreendida desde os anos 1964 no país. Em todo caso, os autores enfatizam alguns pontos deste novo período a partir do tecno-burocratismo desenvolvimentista; humanismo lebretiano; reforma urbana modernizadora; e a reforma urbana modernizadora e redistributiva.

O tecno-burocratismo desenvolvimentista seria entendido como uma importação de ideias ligadas a racionalização administrativas onde o urbano seria visto como um problema do desenvolvimento econômico e objeto de tratamento de um “racionalizador administrativo”. Neste momento, não se buscaria uma cidade ideal, mas gerir a cidade de modo eficiente.

Já a concepção do humanismo lebretiano teria como foco trazer para centro do debate a questão social de forma similar aos que os europeus empreendiam. Aqui o aspecto dominante seria de uma perspectiva humanista filiada à corrente filosófica e política econômica tendo como base o reformismo social de Lepret. Neste cenário a forma de intervenção seria de maior conscientização e humanização da sociedade.

Enfim, a reforma urbana modernizadora e a reforma urbana redistributiva. A primeira seria vista como uma expressão “de esquerda” do desenvolvimentismo, onde haveria um diagnóstico abrangente sobre os problemas urbanos e habitacionais. Neste caso, influenciado pelo Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana realizado em 1963. O planejamento surge nesta concepção como uma forma privilegiada de enfrentar os problemas urbanos na época. O segundo tipo de reforma, a redistributiva emerge do desenvolvimento das formas de mobilização em torno da apropriação de benefícios da urbanização e da ação do estado. O foco central aqui ser remete as discussões em torno

da Constituinte dos anos 1980 no intuito de resgatar o caráter redistributivo da reforma urbana de 1963. Outros aspectos importantes deste último tópico são segundo os autores: a) O diagnóstico centrado nas desigualdades e nos direitos sociais e, b) a intervenção na propriedade privada da terra e uso do solo urbano visando a participação popular direta na gestão da cidade.

A breve caracterização teórica do urbano e do urbanismo o Brasil nos permite ter uma visão mais abrangente dos aspectos inerentes ao debate sobre urbanismo contemporâneo. Contudo, este percurso teórico não é finalístico e nem busca dar conta das amplas leituras acumuladas sobre a questão nas últimas décadas, visto que os problemas de ordem urbana ainda são latentes, especialmente do ponto de vista econômico.

Do ponto de vista estrutural conforme mencionam Guerra, Pochmann e Silva (2020), que o processo de urbanização brasileira influenciou a maior valorização dos centros das cidades à medida em que as áreas periféricas e mais empobrecidas avançam enfatizando, sobretudo, a ilegalidade da posse dos terrenos e a autoconstrução.

Segundo Maricato (2009), a urbanização brasileira apresentou características tanto positivos, como negativos impactantes em diversos aspectos. Em relação aos positivos, a autora destaca que entre os anos 1940 e 2000 houve uma queda da taxa de natalidade de 6,16 para 2,48 filho por mulher. E além disso, também houve segundo a autora aumento na ampliação do saneamento básico e coleta de lixo. Por outro lado, de forma negativa e decorrente da concentração da urbanização, houve ocupações inadequadas e ilegais, crescimento de favelas entre outros problemas inerentes No entanto, seria nas metrópoles que tanto os aspectos negativos como os positivos seriam mais perceptíveis na sociedade.

TERRITÓRIO E PROBLEMAS URBANOS

A caracterização de problemas urbanos pressupõe, em linhas gerais, a existência de uma região ou território carente de demandas especificas ou de serviços que estariam ainda sem solução. A concepção de território segundo o glossário em urbanismo proposto por Gelpi e Kelil (2016), em síntese: diz respeito a uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade. Todavia, uma concepção mais alargada deste conceito é a de Haesbaert (2012), que a partir de uma visão integradora que perpassa por concepções políticas, econômicas e culturais define o termo como:

> “uma dimensão simbólica , cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de “controle simbólico” sobre o espaço onde vivem (sendo também, portanto, uma forma de apropriação), e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinar [e político econômico deveríamos acrescentar]: a apropriação e ordenação do espaço como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos (HAESBAERT, 2012, p.94,).

Esta definição de território fornece ao nosso ver mais subsídios para identificar enfoques e adoções diferenciadas do conceito. Todavia, segundo o autor pode haver sentidos diferentes do conceito tal como os aplicados na geografia, onde a ideia de território envolve dimensões voltadas à materialidade e a interação da sociedade a natureza. Já na ciência política o conceito de maneira geral se relaciona à construção de relações de poder, enquanto na sociologia o termo se vincula às intervenções sociais e, na economia é adotada como uma dimensão de espaço focada no locacional e na produção. Em relação as diferentes concepções possíveis o autor apresenta três perspectivas nucleares como mostramos abaixo:

Perspectivas	Contexto
Política	É a mais difundida, sendo o território visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado.
Cultural ou simbólico cultural.	Prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva onde o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.
Econômica	É a menos difundida e enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, sendo o território fonte de recursos e em muitos casos também incorporado no embate entre as classes sociais e na relação capital-trabalho, sendo a exemplo, um produto da divisão “territorial” do trabalho.

Quadro 1. Perspectivas de território

Fonte: Haesbaert, 2012, p. 40, organizado pelo autor.

Logicamente que as dimensões de território ultrapassam estas fronteiras e podem segundo o autor também serem vinculadas a concepções materialistas, naturalistas e outras perspectivas atualmente empregadas pela literatura especializada. Todavia, de forma mais abrangente, território pode ser conceituado como um campo que abrange ao mesmo tempo o simbólico, o político e o relacional. Além disso, o conceito de território também poderia ser concebido como uma mediação espacial do poder resultante da interação diferenciada de múltiplas dimensões, indo desde sua natureza política até seu caráter mais simbólico (HAESBAERT, 2012).

A PERSPECTIVA CRÍTICA DO URBANO-ECONÔMICO

Quando falamos de teoria crítica urbana também nos remetemos a dimensão econômica dos territórios urbanos, à medida que estes estão intrinsecamente relacionados. A perspectiva crítica pode ser vista conforme menciona Brenner (2018), como uma leitura mais radical da sociedade tendo como raiz premissas do marxismo. Nestas circunstâncias, haveria para o autor, duas lentes de análise da sociedade: uma evocando os trabalhos de autores marxistas que rejeitam, em linhas gerais, divisões do trabalho e formas de compreensão urbana estatais, tecnocráticas e orientadas pelo e para o mercado, e outra, vinculada como "teoria urbana dominante" derivada predominantemente da sociologia da Escola de Chicago, ou áreas que adotam como objeto de atuação formas tecnocráticas ou neoliberais de viés político.

Sem assumir por completo ou isoladamente qualquer uma destas linhas de análise, tento em vista que nesta abordagem o sentido seja de realização de um diagnóstico, onde as questões urbanas já se encontram materializadas, os vieses analíticos são assim complementares para um quadro urbano que está posto. Partimos aqui de interpretações panorâmicas que envolvem principalmente dimensões econômicas enquanto interesse ou resultado.

Nesta direção podemos dizer que uma das principais contribuições adotadas para compreender as transformações do urbano no Brasil deriva das contribuições de Henri Lefebvre que já enfatizava a sociedade urbana de modo geral como um derivativo da produção econômica ou da industrialização, onde as cidades por si só não implicariam diretamente em um urbano (LEFEBVRE, 2002). Por esse viés, a sociedade urbana estaria em constante construção, de forma que o urbano seria a abstração, a simultaneidade, o nulo e uma espécie de virtualidade que seria entendida como algo peculiar, onde o urbano e as cidades em construção não seriam termos excludentes. Todavia, influenciado pelas contribuições de Lefebvre, Monte-Mór (2005), discute o urbano a partir da concepção de *urbanização extensiva*, que se remete a:

> "materialização sociotemporal dos processos de produção e reprodução decorrentes do confronto entre o industrial e o urbano, além das questões sociopolíticas e culturais intrínsecas à polis e às *civitas* que se estenderam além das aglomerações urbanas ao espaço social como um todo (2005, p.945)

Como resultado desta concepção haveria uma combinação da dimensão socioespacial e o elemento implícito da práxis urbana onde as particularidades de um estaria correlacionado ao outro. Em todo caso, os elementos da crítica urbana de Lefebvre derivam de modo prático de uma visão marxista da sociedade que possibilita enxergar a

apropriação do espaço, território e o urbano pelo capitalismo. Esta visão, está relacionada no urbanismo, segundo o autor, a dupla crítica de direita e esquerda. Ou seja, na visão que oculta direta e indiretamente a ideologia neoliberal de livre empresa ou mercado e abre campo para iniciativas privadas e capitalistas.

Sob esta baliza a noção de urbanismo possibilitaria inter-relacionar a noção de espaço e território a crítica da sociedade urbana, ou seja, aquela que para o autor nasce da industrialização, mas, que segundo Brenner (2018), atualmente não diz mais respeito apenas à expansão das grandes cidades do capitalismo industrial, centros de produção e dispersão metropolitana ou as configurações regionais de infraestrutura do capitalismo de modo geral, mas a um processo que se desenvolve através de uma ampla variedade de desigualdade no "tecido urbano".

Os novos questionamentos advindos desta forma de interpretação, envolveria segundo Brenner (2018) uma perspectiva mais crítica e questionadora das ideologias diversas, sobretudo, as cientificas-sociais e, especialmente as ligadas ao poder, desigualdade, injustiça e exploração nas, e entre as cidades. Tal definição de teoria crítica é fundada em:

> "relações antagônicas não somente para compreensões urbanas herdadas, mas com frequência, para as formações urbanas existentes. A teoria crítica urbana insiste que outra forma de urbanização, mais democrática, socialmente justa e sustentável, é possível, mesmo que tais possibilidades estejam sendo atualmente suprimidas através de arranjos institucionais, práticas e ideologias dominantes (BRENNER, 2018, p. 21).

Seguindo por esta linha de raciocínio observa-se que a criticidade, não se caracterizaria como uma visão fechada e acabada, mas como uma forma de entender a realidade por um prisma diferenciado, onde de certo modo, se tomaria partido pelas posições mais vulneráveis e impactadas pelos processos, fenômenos e efeitos das relações econômicas, políticas e culturais de âmbito urbano.

DISPUTAS TERRITORIAIS E A FINANCEIRIZAÇÃO

O notável crescimento das cidades nas últimas décadas reforça cada vez mais o campo da disputa pelo solo urbano, seja pelo direito à moradia, seja pelo lucro derivado da posse. Essa disputa como já mencionava Singer (1982), se fundamenta basicamente na propriedade privada do solo. O que implica diretamente em algum tipo de renda oriunda da terra urbana que se assemelharia a uma forma de capital. A partir desta lógica, o uso do solo na economia capitalista seria regulado pelo mercado que estabeleceria o preço da utilização do espaço mediante o direito à propriedade ou a um aluguel periódico. Tal

conotação de natureza marxista de interpretação da realidade urbana, seria diferente das relativas aos lucros gerados pelos meios de produção e força de trabalho, tendo em vista as caraterísticas da propriedade imobiliária, que domina a regulação dos preços do espaço urbano.

A partir desta visão, a cidade capitalista não teria espaço para a população pobre, tendo em vista que a propriedade privada do solo urbano exigiria uma renda monetária como elemento indispensável a posse e ocupação do espaço urbano, mesmo que a economia capitalista não ofereça, ao mesmo tempo, condições de renda mínima para todos. Frente a este cenário, haveria cada vez mais a necessidade do Estado como um intermediador, na tentativa deste, garantir condições de moradia digna e posse da terra a população. Neste contexto:

> “O estado, como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos, essenciais tanto às empresas como aos moradores, desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área especifica do solo urbano e, portanto, do seu preço (SINGER, 1982, p. 34).”

Sob este contexto, o estado torna-se um elemento importante para a “regulação” do mercado e do espaço urbano. Todavia, o entendimento das relações comerciais territoriais que evocam o uso ou direito a posse da terra no espaço urbano fornecem diferentes perspectivas de análises no âmbito do capitalismo e da lógica financeira onde se assenta uma perspectiva crítica balizada, sobretudo, na dominação dos espaços. Esta tese encontra presente na análise de Bourdieu (2013), que afirma algumas formas de obtenção de lucros espaciais está relacionada a localização dos espaços. Para este autor, seriam duas as formas de obtenção deste lucro: rendas de situação e os lucros de posição.

Os primeiros, associados ao fato de estar situado perto de bens ou serviços tais como os equipamentos educativos, culturais ou sanitários e/ou de agentes de determinada vizinhança, tais como aqueles que seriam os “lucros de tranquilidade, segurança”, em linhas gerais, desejáveis, ou da mesma forma, aqueles situados longe de bens e/ou agentes indesejáveis. Os segundos, seriam obtidos pela gradação, ou seja, por endereços prestigiosos que favoreceriam os lucros simbólicos de distinção associados à posse monopolista de propriedades distintivas.

Em ambos os casos a lógica é capitalista voltada para alguma vantagem econômica ou interesse oriunda da posse da terra urbana, do valor de uso e da troca. Não obstante, para Guerra, Pochmann e Silva (2020), foi o fato da haver uma transformação das terras rurais em urbanas que privilegiou a atual lógica privada do capital e consequentemente da maior especulação imobiliária. Desta forma, haveria uma integração dos mercados de terras agrárias e urbanas, o que serviria para favorecer a rentabilidade do capital privado

e contribuir para a concentração da renda, riqueza e poder de segmentos detentores de maior capital. Aspecto, que com o avanço de um capitalismo dominado pela lógica financeira impôs segundo Ribeiro (2021, p.14):

> "uma nova dinâmica à terra, em especial a urbana, que pressupõe a homogeneização do seu regime jurídico a partir do paradigma da propriedade privada individual e um controle registral estrito, de modo a garantir o aprofundamento da sua conversão em mercadoria e utilização como ativo financeiro."

A dimensão financeira que apareceria através da posse da terra estaria ligada segundo a perspectiva do autor, a uma crescente submissão das cidades a lógica financeira e a regulação legal, que assume maior destaque dentro deste contexto. Uma vez que este seria um dos primeiros passos para homogeneização do regime jurídico da terra urbana. Campo onde o poder público ou o estado possui um papel importante de mediação. Não obstante, percebe-se que as abordagens envolvendo o capitalismo estão de algum modo correlacionadas as disputas, neoliberalismo, financeirização e os lucros e rendimentos derivados de diferentes processos em torno dos territórios e espaços urbanos.

Entretanto, vale considerar que as formas capitalistas de domínio da terra urbana não são mais as mesmas do passado, tendo em vista como observou Brenner (2018), que a urbanização não diz mais respeito apenas à expansão das grandes cidades do capitalismo industrial e de centros de produção metropolitanos voltadas às configurações regionais de infraestrutura do capitalismo fordista–keynesiano. Pois, trata-se agora de um processo:

> "que se desenvolve agora crescentemente através de alongamentos desiguais do "tecido urbano", composto de diversos tipos de padrões de investimento, espaços para assentamentos, matrizes de utilização da terra e redes de infraestrutura ao longo de toda economia mundial (BRENNER, 2018, p. 34)

A visão do autor colabora diretamente com as questões em torno deste debate e vai mais longe na reflexão em torno da "cidade para pessoas, sem fins lucrativos". Ou seja, a prioridade política de se construir prioritariamente cidades voltadas as necessidades sociais, não voltadas aos lucros privados do capitalismo imperativo. Dimensões que se colocam como chave para o ainda recente debate sobre a financeirização. Conceito que vem sendo cada dia mais explorado como elemento interpretativo da sociedade capitalista.

A financeirização diz respeito segundo Aalbers (2015), um dos pioneiros no uso do conceito, ao crescente domínio dos atores financeiros e dos mercados a partir de práticas, medidas e narrativas de diferentes escalas, que resultam na transformação estrutural de economias, empresas e instituições financeiras, bem como os estados e famílias. Desta forma, como observa o autor:

> “A financeirização, como a globalização e a neoliberalização, é um conceito que tenta dar sentido ao capitalismo contemporâneo e à forma como está incorporado nas sociedades, bem como a mudança (e dependendo de sua postura ideológica e teórica, perturbando) essas mesmas sociedades (AALBERS, 2015, p.215).”

Em todo caso, a amplitude dinâmica do conceito revela que o mesmo ainda se encontra em transformação, podendo em linhas gerais, também ser abordado como a soma dos objetivos e resultados envolvendo mercados, economias atores, práticas financeiras, lucros e resultados visados e alcançados sob a ótica capitalista. Esta forma sintetizada de interpretar a palavra pode ser encorada em vários outros trabalhos (SANFELICE, 2013; KLINK e SOUZA, 2017; SHIMBO e RUFINO, 2019; MELO, 2021), porém, ainda de forma insuficiente diante a transformações da política, do mercado e da sociedade.

Neste sentido, conforme observou Sanfelice (2013) haveria a necessidade de compreender que financeirização não se remete exclusivamente as instituições e agentes que compõem o núcleo de sistema de crédito representados por bancos e fundos de investimento, mesmo que estes tenham papel central na formulação do conceito. Em virtude do fato de que a financeirização nas ciências sociais repousaria na ideia de que as finanças estariam cada dia mais associadas as atividades econômicas e sociais que ultrapassam a esfera financeira básica, sendo algo peculiar ao capitalismo a cada período ao longo das últimas décadas. Haveria assim, uma hiperextensão das finanças que influenciaria o florescimento de uma lógica financeira geral em torno de todas as atividades capitalistas.

Nas palavras de Klink e Souza (2017) a conceituação trazida por Aalbers (2015) abriria cenários para múltiplas abordagens onde se destacaria três grandes vertentes: (1) marxismo, regulacionismo e economia política; (2) governança corporativa, contabilidade crítica e capitalismo de *coupon pool* e, (3) financeirização e a vida quotidiana: economia cultural, *performatividade* e os estudos sociais sobre as finanças. Sem adentrar aqui as especificidades de cada uma destas categorias, em síntese estas três vertentes dizem respeito respectivamente: as grandes transformações macroestruturais que ocorreram no sistema de acumulação; as discussões sobre a governança corporativa; a penetração do crédito e finanças na reprodução da vida quotidiana via acesso ao crédito e finanças relativos a hipotecas e financiamento imobiliário. É neste sentido que os autores se debruçam sobre o tema buscando de modo geral, de alguma forma, ampliar o recorte interpretativo do conceito aplicado especialmente a questões urbanas, o que permitiria entender de maneira mais aprofundada o urbanismo e os problemas de ordem fundiária, que afetam, sobretudo, a parcela mais periférica da sociedade urbana.

CAPÍTULO 3

O PANORAMA FUNDIÁRIO E O DIREITO À CIDADE

As irregularidades fundiárias e as crescentes demandas por legalização da terra urbana não são problemas recentes que assolam a sociedade brasileira, pois os mesmos podem ser considerados lacunas de um projeto de desenvolvimento ainda incompleto. Neste sentido, a regularização fundiária é vista como um processo de legalização da propriedade onde há uma transferência de títulos de terra aos seus moradores, não se tratando apenas, de recolocações (GONÇALVEZ, FRANCO e LANDY, 2014). Assim, se no passado, segundo menciona os autores, a prática fosse fortemente recomendada como uma solução “milagrosa” por parte das agências internacionais de financiamento, no presente, a questão mostra-se mais delicada.

A ocupação irregular, as demandas por moradia, entre outras questões inerentes são alguns dos principais problemas que vem se ampliando contemporaneamente. Mas, esta temática já é objeto de reflexões, como reporta Luft (2021), desde a descoberta país, uma vez que o tema esteve presente desde os primeiros registros sobre as capitanias hereditárias. Talvez um dos principais elementos desta discussão segundo a autora, esteja ainda no primeiro direito oficial de propriedade, quando:

> “após a “descoberta” do Brasil – e o desprezo pelas questões territoriais dos grupos indígenas – com a instauração do regime das capitanias hereditárias e das sesmarias que buscaram outorgar domínios para as posses-cultivo, fosse antes de se instalar a posse produtiva, fosse quando ela já estivesse em curso – impondo aos possuidores medidas de formalização (LUFT, 2021, p 31).”

Em todo caso, é entre os anos de 1940-1950 que a questão se torna mais expressiva, visto que ocorre os primeiros movimentos migratórios decorrentes do êxodo rural oriundos principalmente da região Nordeste em direção as regiões mais desenvolvidas, sobretudo, no contexto de expansão do capitalismo e desenvolvimento industrial (DUPONT, 2014).

O presente fenômeno contribuiu para o crescimento periférico desordenado de diversas cidades originando favelas, cortiços, bem como os diversos tipos de ocupações irregulares. Todavia, enquanto resultado de uma tardia industrialização, países periféricos como Brasil tiveram segundo diversos autores intervenções limitadas e específicas que cobriram apenas setores mais organizados e politizados da sociedade. Desta forma, se observa que: “A exclusão da maioria dos habitantes da política habitacional do governo resultou em um aumento no número de favelas e cortiços, juntamente com um desenvolvimento industrial que ocorreu sem planejamento urbano (DUPONT, 2014, p. 173).

Derivado deste cenário, está o fato de que entre os anos 1964-1985, segundo observa Maricato (2009), existir uma disputa por subsídios governamentais entre uma

classe média com rendimentos entre 5 e 10 salários e a população mais pobre. Esta classe média, que teve prioridade na política pública de habitação naquele período alterou o cenário de construção em todo país. Assim, com o declínio do chamado Banco Nacional de Habitação – BNH e o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, ocorre segundo a autora, um expressivo crescimento de favelas em todo país.

Entretanto, houveram várias iniciativas de tentar sanar os problemas decorrentes a questão de moradia, principalmente, no que tange a urbanização das favelas e regularização fundiária. A este respeito vale lembrar que a Constituição de 1998 já apontava nesta direção ao dar, por exemplo, maior autonomia a governos estaduais e municipais para planejar e implementar políticas urbanas, sobretudo, no que tange à urbanização e regularização de moradias. Segundo Fernandes (2011), a Constituição reconheceu a população que vivia em assentamentos urbanos informais há cinco anos tinha direito à regularização de sua propriedade, desde que área ocupada tivesse tamanho de até 250 metros quadrados.

Além disso, é possível destacar conforme aponta o autor, a concessão do direito social à moradia que foi adequada no ano 2000 e a criação do Estatuto da Cidade em 2001. Este último responsável por regulamentar as disposições constitucionais permitindo uma maior abordagem para a regularização fundiária, legalização, atualização e outras políticas inerentes. Todavia, nas palavras de Pessoa (2015) o processo de regularização de áreas urbanas informais seria caracterizado como:

> “um processo no qual o poder público desenvolve e executa estratégias de intervenção em áreas ocupadas, em geral, por população de baixa renda, a fim de proporcionar melhoria da qualidade de vida dos moradores e minimizar os efeitos negativos que tal ocupação oferece (PESSOA, 2015, p. 111)”.

Neste mesmo sentido, é possível verificar que a ideia de regularização fundiária retomando Luft (2021), envolveria alguma situação de irregularidade de domínio, urbanística ou edílica. Assim, quando se fala em propriedade e regularização fundiária urbana, é necessário segundo a autora problematizar as dicotomias entre o legal e o ilegal e o formal e informal no sentido a afastar essencialismos a respeito da inter-relação propriedade e regularidade. É sob este contexto que o estado ganha maior evidência e aparece como um dos principais mediadores dos interesses entre atores econômicos e sociais da sociedade. Todavia, como observa Ribeiro (2021, p. 14)

> “o avanço de um capitalismo dominado pela lógica financeira impõe uma nova dinâmica à terra, em especial a urbana, que pressupõe a homogeneização do seu regime jurídico a partir do paradigma da propriedade privada individual e um controle registral estrito, de modo a garantir o aprofundamento da sua conversão em mercadoria e utilização como ativo financeiro. ”

Desta forma, a regulação legal assume conforme a autora papel de destaque, tendo em vista que a regulação é um dos primeiros passos no sentido a homogeneização do regime jurídico da terra urbana. Tal linha de raciocínio encontra eco em um amplo conjunto de leis desde a promulgação da Constituição de 1988. Assim, a regulação da terra urbana assume, mais do que um mero desejo das famílias excluídas da moradia, mas um compromisso legal do estado democrático. Na prática, de acordo com Gonçalves, Franco e Landy (2014, p.122):

> "os governos dos países em desenvolvimento desistiram da construção em massa de moradias públicas nos arredores das cidades desde os anos 1980, focando-se, em vez disso, na ideia de que a legalização de terras ocupadas ilegalmente, juntamente com uma maior desregulamentação do mercado imobiliário, é mais provável que reduza o preço da terra em vez de produzir um aumento substancial na disponibilidade de moradias.

Sob este cenário, todo o processo de regularização é enfraquecido à medida que deixa de garantir direitos à população, especialmente, a parcela mais pobre e excluída. Em face a este cenário, segundo argumenta os autores, a regularização fundiária pode ter um papel significativo ao colaborar com o planejamento urbano, podendo contribuir para a gestão da terra, reduzir os aumentos excessivos de seus valores e a crescente exclusão nas áreas urbanas.

Nesse sentido, para Maricato (2018), são os problemas urbanos como os relativos as ocupações ilegais que produzem a *cidade informal,* que é originária especialmente da ausência de uma política pública, de modo que "as favelas e os loteamentos ilegais continuarão a se reproduzir enquanto o mercado privado e os governos não apresentem alternativas habitacionais (MARICATO, 2018, p. 4)". Assim, para a autora, a questão da ilegalidade voltadas as políticas urbanas ou a regulação do financiamento imobiliário, bem como habitação, transportes públicos e saneamento urbano, devem ser considerados temas prioritários do urbanismo brasileiro.

Em linhas gerais, a regularização fundiária e outros temas inerentes no que tange aos problemas urbanos tornaram-se focos da agenda urbana em diversas cidades brasileiras. Isso em virtude da questão estar fortemente relacionadas as metas e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS. Tais objetivos, estabelecidos pela Organização das Nações Unidas em 2015, por ocasião da 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas teve ao todo 193 países signatários, incluindo o Brasil, e englobaram ao todo 17 objetivos com 169 metas[1]. Entre as quais, os problemas fundiários ligados a regulação fundiária,

1. 1. Erradicação da pobreza; 2. Fome zero e agricultura sustentável; 3. Saúde e bem-estar; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água limpa e saneamento; 7. Energia limpa e acessível; 8. Trabalho de decente e crescimento econômico; 9. Inovação infraestrutura; 10. Redução das desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Consumo e produção responsáveis; 13. Ação contra a mudança global do clima; 14. Vida na água; 15. Vida terrestre;

posse da terra urbana e moradia estão relacionados.

Uma relação mais estreita destes aspectos com os objetivos apresentados estão relacionados, especialmente com os itens: (06) *Água e saneamento*, visto a ausência destes serviços para regiões não regularizadas, tais como em *aglomerados subnormais*; (10) *Redução da desigualdade*, em face a necessidade de maior cobertura dos serviços sociais em regiões não regularizadas ou favelas, e, por fim, o item (11) *Cidades e Comunidades Sustentáveis*, tendo em vista a expectativa de uma melhor infraestrutura e a instalação de equipamentos sociais específicos a serem inseridos nestas regiões após uma possível regularização.

POLÍTICAS URBANAS COMO GARANTIA DE ACESSO À DIREITOS

O direito a regularização fundiária está ligado diretamente as políticas urbanas que tendem a satisfazer a garantia dos direitos à cidade a toda sua população. Políticas urbanas e/ou as chamadas políticas públicas espaciais são neste contexto, medidas que visam, sobretudo, o respeito a manutenção destes direitos. Quando falamos em direito à cidade retomamos interpretações clássicas como de Lefebvre (2001), que interpretou o conceito como um apelo ou exigência que perpassa pela fuga da de uma cidade deteriorada e sem *direito a uma vida urbana*, para uma cidade transformada e renovada. Perspectiva que também decorre de um movimento analítico que caracteriza o urbano em múltiplas dimensões, a partir das contexto capitalista da sociedade contemporânea. Nesta direção, Harvey (2014), manifestaria que direito à cidade seria algo reivindicado como direito coletivo e humano dotado de um poder configurador do processo de urbanização onde haveria a necessidade de maior união de movimentos de oposição visando a reivindicação do direito à cidade, principalmente, em torno de um maior controle democrático.

A este respeito nos anos 1980, o direito à cidade no Brasil, conforme destacou Maricato (1985), teria movimentos reivindicatórios engessados e limitados por diferentes fatores como a despolitização, limitação geográfica, cooptação política, atrelamento da terra urbana ao capital imobiliário, entre outros fatores. Tudo isso realçaria o aumento da população não urbanizada, conferindo a periferia o “exílio antiurbano”.

É justamente nestas condições, conforme destaca Junior (2011), que a reprodução social na cidade dependeria de diversas demandas sociais, tal como a de acesso à terra urbana e à habitação. Pois, o direito à cidade no capitalismo significaria o direito de todos terem acesso à habitação e dos demais serviços e demandas de ordem urbana. Visto a necessidade de se pensar, criar e recriar uma cidade imaginada e projetada para o

16. Paz, justiça e instituições eficazes; 17. Parcerias e meios de implementação.

bem viver. Dentro desta lógica, o direito à cidade seria entendido como um programa caracterizadamente anticapitalista, onde o desafio principal seria a construção de uma agenda unificadora dos atores em direção a uma cidade mais justa e democrática.

Alagando a noção de direito à cidade podemos verificar ainda que a interpretação do conceito na prática, também seria entendida como aborda Amanajás e Klug (2018, p.29), como:

> "um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis."

Além disso, esta interpretação deve ocorrer, segundo as autoras à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, onde direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais devem ser reconhecidos de forma igualitária e internacional entre todos os povos. É nesta direção que Tavolari (2016), apontou a terminologia como uma questão de certo modo delicada, à medida que o direito à cidade deveria permanecer no centro das reivindicações populares, figurando como categoria analítica e ao mesmo tempo um horizonte de emancipação.

Isso em virtude de o direito à cidade conseguir reunir diferentes atores sociais e repertórios mais amplos, uma vez que projeta uma variedade de sentidos ao termo. Sendo assim, as demandas sociais dos atores periféricos poderiam ser vocalizadas por um conjunto de direitos específicos como de moradia, terra e transporte, não sendo deste modo questões isoladas do direito à cidade.

Todas estas tendências estariam embasadas em diversas ações do estado, principalmente na ampliação de territórios urbanizados e na implementação de políticas que visam em linhas gerais garantir melhor qualidade de vida e desenvolvimento mais igualitário. Entretanto, o processamento destas políticas e as intervenções no espaço urbano no caso brasileiro são muitas vezes paliativas tendo como foco nichos pontuais que acompanham em maior ou menor grau a agenda federal. O que muitas vezes pode ser limitante para uma cidade ou município com demandas mais expressivas.

ALGUNS DESDOBRAMENTOS PANORÂMICOS DO DIREITO À CIDADE NO BRASIL

Em linhas gerais, é possível perceber que as que o direito à cidade vem ao longo das décadas se ampliando e ganhando cada vez mais notoriedade, sendo reforçado teoricamente e legalmente por diversos documentos e instituições. No âmbito legal, isso

ocorre no Brasil, especialmente a partir da criação do Ministério das Cidades criado em 2001 e do próprio o Estatuto das Cidades que normatizou um conjunto de medidas e ações voltadas, sobretudo ao maior planejamento e desenvolvimento urbano.

A urbanização brasileira, como antecipamos é resultado de um conjunto de fenômenos, onde muitos, ainda permanecem como obstáculos ao maior desenvolvimento das cidades, que necessitam cada vez mais de políticas específicas que traduzam e solucionem suas necessidades e não apenas políticas paliativas que busquem apenas mitigar temporariamente os problemas e as diversas mazelas sociais existentes. Conforme aponta Rodrigues (2012), grande parte das políticas implementadas são voltadas a habitação popular, saneamento básico, transportes coletivos, obras viárias e obras de infraestrutura em geral. Contudo, uma efetivação completa destas políticas urbanas dependeria conforme destaca Tonella (2013), tanto de recursos públicos expressivos como de diretrizes e políticas públicas estruturadas e com possibilidade de continuidade ao longo do tempo, pois em muitos cenários não haveria resultados positivos se empregadas apenas medidas paliativas ou transitórias.

O ideal neste caso seria a elaboração de políticas bem estruturadas, pensadas para o médio e longo prazo e, um dos exemplos deste cenário está presente nos resultados de políticas que foram implementadas décadas atrás. Neste sentido, conforme reporta a autora, em muitos casos as políticas necessitam de tempo e da expertise de gestores públicos em lidar tanto com atores sociais, como com a própria burocracia estatal.

Não é de se estranhar neste caso que os avanços mais relevantes do ambiente urbano são sob este contexto, frutos diretos de um conjunto de fatores que realçaram a história da política urbana brasileira nas últimas décadas. A exemplo, as mudanças do perfil de aglomeração populacional brasileiro que se diferencia a partir dos anos 1950 saindo de uma feição rural para uma urbana marca este processo, trazendo ou permitindo identificar um conjunto de novos problemas urbanos principalmente nas cidades de grande e médio porte.

Neste novo cenário, a necessidade de um melhor planejamento e de políticas públicas mais efetivas tornou-se central. Segundo apontou Azevedo (2011), desde os anos 1960, o país absorve concepções urbanistas e de planejamento europeias tornando as mesmas uma ideologia de estado. É neste sentido, que entre os anos 1960/1970, o país passa a ser marcado pela maior centralização de políticas urbanas que se aliam a um cenário de ingovernabilidade, decorrente em tese, do rápido e crescente processo de urbanização.

Ao longo dos anos 1970 as políticas urbanas nacionais também foram influenciadas

conforme reporta Rodrigues (2012), pelas políticas de desenvolvimento urbano visando melhorar a estrutura do sistema urbano nacional e a dinamizar os centros urbanos em diversas regiões do país. Nesse sentido, com a existência de lutas articuladas em torno queda do regime militar e a maior ascensão da questão urbana no cenário político, além da existência de leis específicas entre os anos 1970/1980 em torno da questão urbana aumenta-se a pressão, sobretudo, pela criação de uma proposta de emendas de reforma urbana para a Constituinte de 1988 (TONELLA, 2013).

Alguns dos reflexos deste cenário envolvendo o planejamento mais redistributivista por parte de governos, estados e municípios ganhou corpo neste período à medida que se passou, segundo Azevedo (2011), a se defender princípios de maior democracia e de justiça social, especialmente a partir da Constituição de 1988, que teve peso significativo ao influenciar novos modelos de gestão de cidades, constituições estaduais e as leis orgânicas de diversos municípios.

Outros acontecimentos importantes em torno das políticas urbanas assinalados por Rodrigues (2012), estão relacionadas inicialmente as políticas oriundas do Banco Nacional de Habitação – BNH de 1964 e o Sistema Financeiro de Habitação - SF de 1966. Estes instrumentos que marcam o período militar buscavam conter a crise econômica e proporcionar condições de moradia e regularização fundiária. Além disso, o Plano Nacional de Desenvolvimento do período vai acompanhar, segundo a autora as demandas nacionais buscando melhorar o desenvolvimento urbano, sobretudo, de forma a dinamizar os centros urbanos aos moldes da modernização capitalista. Enfim, em âmbito municipal, ainda resta mencionar, a criação em 1975 da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas – CNPU.

Dentre os achados mais recentes, cabe mencionar as inovações trazidas em 2003 pela realização da primeira Conferência das Cidades e a criação do Ministério das Cidades, uma reivindicação como anotou a autora tem origem nos movimentos sociais urbanos. Contudo, é a partir do Ministério das Cidades que é elaborado em 2004 a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que assinalou princípios norteadores em torno do:

> "Direito à Cidade como direito coletivo; aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em Planos Diretores Participativos; garantia de desenvolvimento urbano com igualdade de acesso aos padrões urbanos; criação de Sistema Nacional de Habitação (SFH), tendo como premissa a moradia digna como direito humano; saneamento ambiental público como direito humano; criação do Sistema Financeiro de Habitação com prioridade no atendimento para os que ganham até 5 salário mínimos; mobilidade, transporte público coletivo urbano. (RODRIGUES, 2012, p. 45)."

As diretrizes apontadas no plano subsidiaram diversos outros processos como a

criação dos Conselhos das Cidades, o CONCIDADES a partir da primeira conferência das cidades. Por outro lado, enquanto recomendação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades a partir da Resolução nº 13 de 16 de junho de 2004 surgiram em todo país diversos espaços de decisão sobre as questões urbanas, tais como os Conselhos de Políticas Urbanas, Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Conselhos Estaduais das Cidades.

Em relação especificamente aos conselhos de cidades e congêneres podemos constatar segundo dados do IBGE (2012), a existência de 281 conselhos até 2004 e de 933 conselhos entre 2005-2012 em todo país, totalizando 1214 instâncias desta natureza. Os dados mostram de modo geral uma crescente preocupação com a questão urbana, o que realça a importância dos planos diretores, que são balizadores das políticas urbanas.

A obrigatoriedade dos planos diretores em cidades com população acima de 20.000 habitantes reforça a política de desenvolvimento e expansão urbana influenciando os governos locais a tomar medidas relativas ao direito à cidade e a propriedade. Além disso, em 2011 houve novo regulamento destacou a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores no tocante a função social da cidade mediante ao planejamento. O destaque dos planos diretores em diferentes regiões do país se revela à medida que se estabelece como mecanismo orientador de gestão de políticas urbanas mais eficientes para soluções de problemas decorrentes do crescimento desordenado das cidades, do cumprimento das diretrizes urbanas e das demandas específicas de atores e territórios.

A Lei Federal 10.247 de 2001 reforçou estas premissas no que tange a questão urbana e contribuiu para sua construção e proliferação. Um dos últimos balanços registrados pelo IBGE em 2013 mostrou, neste sentido, a existência de 2.785 planos diretores espalhados em todo país com sua presença em praticamente 50% das cidades brasileiras. Já no que tange ao Estatuto das Cidades de 2001, são expressos os princípios de função social da cidade e da propriedade urbana. Este "diploma legal" trouxe segundo Santin e Comiran (2018), a partir dos planos diretores, embelezamento das cidades, dignidade humana, segurança e equilíbrio ambiental. Neste sentido conforme destacam as autoras entre os instrumentos elucidados pelo Estatuto da Cidade, destacam-se no âmbito da regularização fundiária, o usucapião especial, a concessão de uso especial para fins de moradia, as ZEIS – zonas especiais de interesse social e o chamado Reurb – Regularização Fundiária Urbana. Práticas que seriam importantes instrumentos de regularização fundiária na tentativa de solucionar os problemas urbanos, como os relativos as habitações informais.

Para Rolnik e Santoro (2013), a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, nos Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo municipais se transformou, após sua inclusão no Estatuto das Cidades em um dos principais instrumentos de política

fundiária. As ZEIS podem incluir:

> “zoneamentos das cidades, terrenos e glebas destinadas à implantação de Habitação de Interesse Social, seja em áreas já ocupadas por assentamentos populares precários, informais ou marcados por alguma forma de irregularidade (“ZEIS de regularização”), seja em áreas vazias, de preferência inseridas em regiões dotadas de infraestrutura (“ZEIS de vazios”), (ROLNIK e SANTORO, 2013, p. 1).”

As mesmas permitem o reconhecimento de áreas ocupadas através de processos não formais e sua regularização, podendo ser utilizadas, principalmente, como um instrumento de gestão do solo para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social. Em linhas gerais, segundo as autoras o estabelecimento das ZEIS em zoneamentos das cidades tenta intervir nas regras que definem uso e ocupação do solo vidando ampliar o acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado e de acordo com as regras de zoneamento.

CAPÍTULO 4

CARACTERÍSTICAS E DIMENSÕES URBANAS DE CAMPO GRANDE

Neste capítulo apresentamos as principais características e dimensões urbanas de Campo Grande, destacando aspectos que consideramos relevantes para a proposta desta obra. Enquanto, uma das capitais mais jovens do país e centro político de decisão e influência regional o município de Campo Grande surgiu em 1872 e se tornou oficialmente capital em 1977. O mesmo possui atualmente uma área total de 8.082.978 km² e uma área urbana de 35.941,08 hectares, segundo o Perfil Socioeconômico de Campo Grande (2021). Além disso, apresenta uma taxa de urbanização de 98,66%. Um esboço geográfico da localização do município é mostrado abaixo:
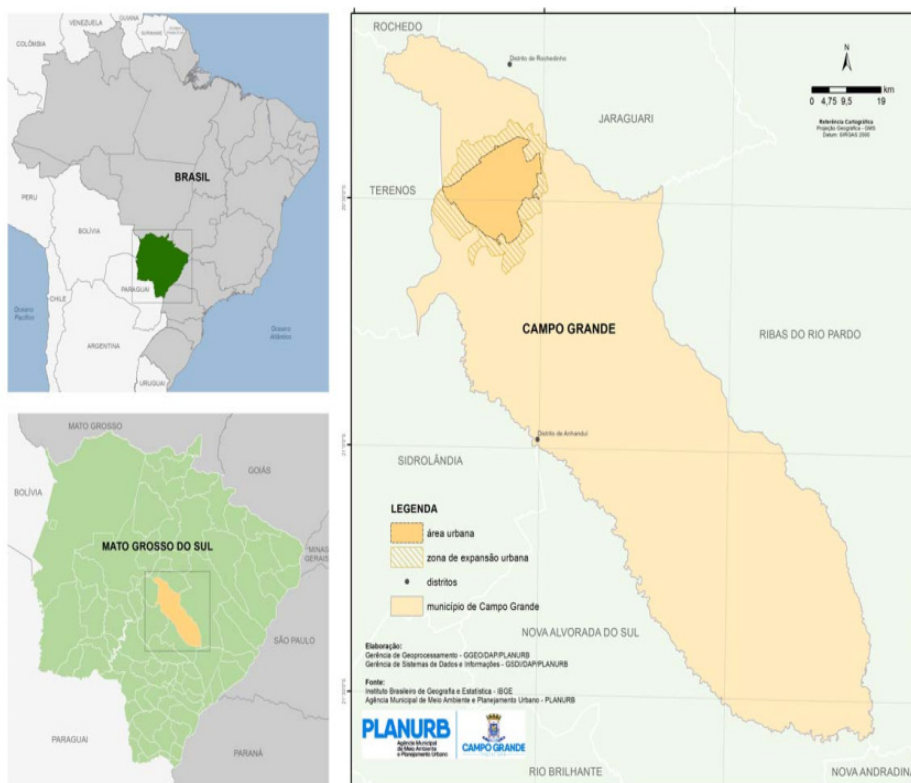
Figura 2. Localização geográfica do município

Fonte: Perfil Socioeconômico de Campo Grande – PLANURB, 2021, p. 41.

Como apontado no mapa, Campo Grande está situado ao sul da região Centro Oeste do país, posicionado na região central do estado. O município registrou em (2017), segundo dados do IBGE, uma receita total de R$: 3.294.334,85 ocupando a 14° posição

em todo país e a 1º colocação no estado de Mato Grosso do Sul. Já seu PIB per capita em (2019) ficou na casa dos R$: 33.744,98, sendo o 36° do estado e ocupando a posição 1101° no país. Já em relação ao percentual de arrecadação do ICMS conforme dados do Perfil Socioeconômico de Campo Grande (2021), os principais setores de 2020 obtiveram respectivamente em porcentagem, os seguintes números: comércio (54,58), serviços (26), indústria (10,51), pecuária (4,20), agricultura (4,08) e eventuais (0,63).

Por outro lado, em relação a qualidade de vida, identificamos que Campo Grande tem um dos maiores índices de Desenvolvimento Humano Municipal do estado e do país, registrando em 2010 o índice geral de 0,784, embora, as regiões urbanas a qual divide o município tenham índices diferenciados. Quanto ao tamanho de sua população, a mesma foi estimada em 916.001 mil habitantes com uma densidade demográfica de 97,2 hab/km² segundo dados do IBGE (2021)[1]. Estes números que levaram o município a ocupar a 22° posição em tamanho entre os 5570 municípios e a 15° colocação entre as capitais. A população do município é atualmente distribuída entre sete regiões urbanas e 74 bairros como ilustramos abaixo:
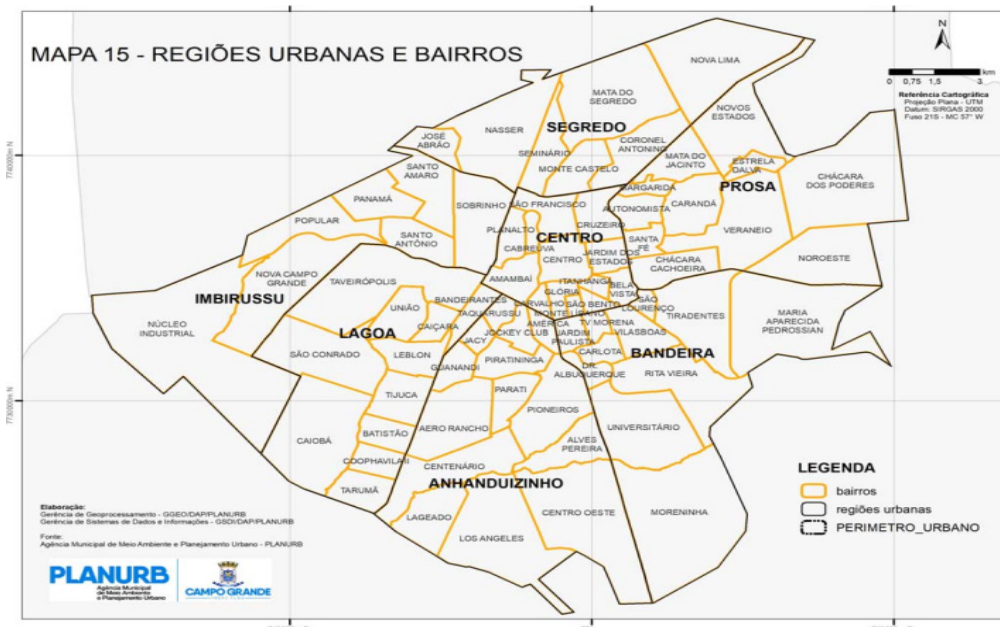
Figura 3. Regiões urbanas de Campo Grande

Fonte: Perfil Socioeconômico de Campo Grande. PLANURB, 2021, p. 104

A população de cada região urbana segundo estimativa do último levantamento

1. Considerando a as sete regiões urbanas a qual se divide a cidade, seus dois distritos: Anhanduí e Rochedinho e a sua população rural.

realizado pela Prefeitura de Campo Grande presente no Perfil Socioeconômico (2021), são os seguintes:

Região Urbana	Q. Bairros	População (2021)
Anhanduizinho	14	224.447
Lagoa	11	133.548
Segredo	07	132.397
Bandeira	11	131.126
Imbirussu	07	115.637
Prosa	11	105.092
Centro	13	67.015

Tabela 6. População estimada por região Urbana 2021

Fonte: Perfil Socioeconômico de Campo Grande 2021, p. 104, organizado pelo autor.

Já em relação ao perfil econômico dos moradores segundo os últimos balanços realizados pela prefeitura ainda em 2010, mostraram os seguintes rendimentos médios per capita por região em ordem decrescente: Centro 2.067,94 reais; Prosa 1.417.55; Bandeira 845.62; Imbirussu 750.18; Lagoa 648.49; e o Anhanduizinho com 551.59 reais. Adicionalmente, visando ampliar este conjunto de informações acerca do município em tela, podemos adicionar para cada uma destas regiões outras características como as descritas a partir dos trabalhos de Arruda (2016) e Souza (2018), como passamos agora a mencionar:

Região do Anhanduizinho: Em 2012, o Anhanduizinho foi a região com o menor per capita, tendo também o maior número de famílias cadastradas no programa Bolsa Família. Além disso, também é a região mais populosa e era uma das mais pobre entre as regiões urbanas de Campo Grande. A mesma possui segundo Arruda (2016), o maior conjunto habitacional de Campo Grande e uma grande quantidade de áreas rurais municipais e com assentamentos de grandes dimensões como o Parque do Sol, Dom Antonio Barbosa e Jardim das Meninas, que apresentavam amplas carências. Além disso, como destacou o autor, o maior bairro da cidade, seria por direito é o Aero Rancho localizado nesta região, ao contrário dos informes oficiais ou do que era citado, ou seja, as Moreninhas como observa o autor.

Região do Bandeira: É a região com maior em área urbana e também em número de vazios urbanos, onde se localizam empreendimentos de médio e grande porte. A região também apresenta em seus arredores fazendas e chácaras, sendo onde localiza uma das áreas de interesse ambiental, com a presença de nascentes e a estação de tratamento de

água.

Região central: A mesma possui a melhor renda per capta e também apresenta os melhores índices de qualidade de vida. Concentrando ainda a maioria dos investimentos públicos e mantendo o patrimônio histórico da cidade.

Região do Imbirussu: Esta região registrou o maior percentual de vazios com (0) de ocupação, bem como é a região com maior presença de atividades industriais. Além disso, concentra as grandes áreas militares e apresenta contraste distintos. Ou seja, moradias para atender tanto a classe média, como assentamentos populares em suas extremidades. Outros aspectos importantes da região é seu baixo índice de vazios urbanos e alto potencial ambiental.

Região do Lagoa: Apresenta o maior índice de espaços livres, ou seja de 47,71% e, também áreas militares como a base aérea, Vila Militar e aeroporto, bem como grandes loteamentos.

Região do Prosa: Em nosso levantamento foi a região que possuía a menor população urbana e também a área que concentrava os maiores empreendimentos de considerados de alta renda. É ainda onde situa-se o Parque dos Poderes - região que concentra a sede do Governo Estadual - e empreendimentos voltados ao lazer, com ampla beleza paisagística.

Região do Segredo: Apresentou uma alta concentração de chácaras e conjuntos habitacionais de baixa renda, além de possuir áreas de menor domínio público. Também possui fazendas e sítios, bem como uma região de migrantes japoneses. Além disso, possui grandes conjuntos habitacionais, recebendo investimentos públicos consideráveis no âmbito da habitação. Do ponto de vista ambiental é a região que possui o maior número de nascentes de córregos da cidade.

A ESTRUTURA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO URBANA

Depois de se tornar capital em 1977, Campo Grande teve um crescimento rápido, o que contribuiu para destacar seus diversos problemas urbanos. As demandas crescentes do município, associados à sua velocidade de expansão fizeram que muitas delas não fossem respondidas de modo adequado pelo poder público. A atração de migrantes de todas as regiões do país, bem como de investimentos em setores específicos eram de certo modo uma incógnita, embora a expectativa era de que a cidade decolasse e se descolasse de sua sombra “Cuiabá”, capital do estado vizinho, Mato Grosso.

Neste sentido, Campo Grande foi pensada para comportar uma população de

até quatro milhões de habitantes segundo o Relatório do Observatório de Arquitetura e Urbanismo da UFMS (2016), e já nas próximas décadas deve ultrapassar seu primeiro 1 milhão de habitantes. Em face a este cenário, a estratégia foi dividir a cidade em sete regiões urbanas, que como mostramos foi significativa para o melhor planejamento, gestão e organização urbana da cidade. Entretanto, o fato de enormes regiões com presença de vazios urbanos e distância entre as regiões de habitações e centros urbanos foi um fator negativo. Uma vez que gerou problemas específicos a moradores no que tange ao deslocamento para o trabalho e/ou para as regiões que disponibilizassem equipamentos sociais, serviços, entre outras demandas necessárias, especialmente para população mais carente.

Em todo caso, o município implantou mecanismos e uma estrutura de planejamento e gestão urbana ampla, diversificada e inovadora passando a contar com uma estrutura participativa sofisticada, contando atualmente tanto com as estruturas que podemos dizer clássicas, como plano diretor, conselhos gestores, como uma das grandes inovações participativas representada pela implantação dos Conselhos Regionais como veremos mais à frente.

No que tange a gestão da cidade, vale considerar o papel e importância da elaboração e execução de seus planos diretores. Os planos diretores são desde sua implantação em nível nacional um dos elementos centrais ao debate urbano municipal. E a ampliação de estudos que tratam do tema vem contribuindo desde então para reflexões mais aprofundadas no campo urbano. O que permite um maior conhecimento das peculiaridades que acentuam as diferenças e similaridades entre os municípios brasileiros.

Assim, como já assinalamos, acompanhar as mudanças nas diretrizes regulatórias e estudar a aplicação das políticas urbanas privilegiando os direitos sociais, especialmente como as prerrogativas ligadas aos “direitos à cidade” constitui-se um movimento analítico indispensável neste processo. Pois entendemos que tal perspectiva é oportuna sinaliza o emprego de medidas que visam, sobretudo, equacionar alguns dos problemas crônicos da sociedade brasileira, entre os quais a questão da moradia, saneamento, uso do solo, entre outras pertinentes a este campo de análise.

A este respeito vale considerar que mesmo antes da cidade se tornar capital, já existia no município de Campo Grande um plano diretor, que surge especificamente no final dos anos de 1960 impulsionado pelo modelo de planejamento do governo militar. Ao longo deste período, Campo Grande construiu seu primeiro Plano Diretor, intitulado de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI (SOUZA, 2018). Embora, no entanto, este *primeiro plano diretor* tenha características progressistas, o mesmo não contava ou previa qualquer tipo de participação popular ou corpo de representantes técnicos, empresariais

ou políticos, tendo em vista que era um plano de planejamento basicamente tecnocrático.

Em 1977, depois da cidade se tornar capital é elaborado o Plano Diretrizes de Estruturação Urbana de Campo Grande, que foi conduzida pelo arquiteto e urbanista Jaime Lerner, que contemplou o uso do solo e o sistema de transporte urbano. Isso ajudou a contribuir com a elaboração da Lei 1.747 de 29 de maio de 1978, que estabeleceu o *segundo plano diretor* que durou 10 anos (OBSERVATÓRIO DE ARQUITETURA E URBANISMO, 2016). Já em 1987, ano de criação do Instituto de Planejamento Urbano de Campo Grande – PLANURB, teve início a discussão de um novo Plano Diretor, que se tornou realidade em 22 de novembro de 1995, a partir da Lei Complementar nº 05. Entre 1993 e 1994 este plano já começa a ser traçado com a realização de reuniões com a comunidade. Os resultados destas reuniões permitem a elaboração do novo projeto de Lei de criação do Plano Diretor, enviado à Câmara Municipal em 20 de outubro de 1995.

Em 2006, a partir da Lei Complementar nº 94, passaram a ser instituídos a política de desenvolvimento e o novo Plano Diretor de Campo Grande. Esse novo plano ou revisão – *o terceiro plano diretor* -, se vincula à política de desenvolvimento, caracterizando-se, conforme a referida Lei, a partir de ações constituídas com o intuito de cumprimento de questões políticas e sociais, entre as quais, às inerentes ao estatuto das cidades que previam o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, permitindo, sobretudo, mais participação popular e controle social. A expectativa deste plano diretor foi em relação aos anteriores, de maior viabilização da gestão democrática, da melhoria da qualidade de vida, justiça social, do crescimento econômico e da sustentabilidade ambiental.

O presente plano diretor também sintetizou as ações e os objetivos de órgãos como a PLANURB, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU e o Sistema Municipal de Planejamento - SMP, reforçando suas metas. Adicionalmente, a prefeitura de Campo Grande também elaborou, quase que de forma concomitante os “planos diretores temáticos”, que consistiram em um desdobramento do plano diretor, visando tratar pontos específicos, como o Plano Diretor de Arborização Urbana – PDAU, criado em 2010, o Plano Diretor de Drenagem Urbana e o Plano Diretor de Transporte Urbano, criados em 2015, que abrangem o Sistema Viário, o Transporte Coletivo e o Transporte e Mobilidade Urbana (SOUZA, 2018).

Uma das últimas versões do Plano Diretor municipal que é o *quarto plano diretor* do município foi finalmente caracterizada pela sua revisão ocorrida entre 2016-2018. Sua elaboração, no entanto, foi objeto de muita polêmica e discussões entre o poder público e a sociedade destacando, sobretudo, os interesses antagônicos entre os atores participantes. Debate que culminou com diversos vetos e também adesões por parte do executivo municipal para a composição do plano atual, tendo atrasos que fizeram com que o mesmo

passasse a vigorar de forma definitiva somente a partir de 2019.

No que tange a relação entre a participação popular no âmbito das políticas urbanas de Campo Grande, observamos que a mesma também é reflexo do desenvolvimento teórico prático das experiencias participativas que foram gestadas no país desde os anos 1990. Estas inovações surgidas no campo do planejamento e da gestão urbana contribuíram, sobretudo, para a maior ampliação do debate das políticas urbanas. Destacam-se neste âmbito as experiências participativas como a dos conselhos gestores municipais, orçamentos participativos e diversos instrumentos de planejamento participativo.

Em relação a participação em Campo Grande, talvez uma das maiores inovações da cidade foram a criação dos chamados Conselhos Regionais. Na prática estes conselhos que se configuraram como instâncias participativas consultivas envolvem a participação de diversos atores do associativismo local visando contribuir com o poder público no sentido a apontar as principais demandas de sua região urbana em torno de obras e serviços, em especial, no que tange a saneamento, asfalto, esporte, lazer, saúde e educação. Criados oficialmente em 1998, estes conselhos se fazem atualmente presentes nas sete regiões urbanas ao qual se divide o município. Além disso, membros dos Conselhos Regionais também possuem cadeira dentro de outros espaços e órgãos municipais como, por exemplo, no Conselho de Desenvolvimento Urbano – CMDU.

As características, o desenho e a finalidade destes conselhos demarcam sua singularidade enquanto instituição participativa voltada as questões urbanas. E nesse sentido, pode ser assimilado a outras experiencias já implementadas no país, como os orçamentos participativos que se proliferaram fortemente pelo país e pelo mundo até meados da primeira década do século XXI. Além disso, os Conselhos Regionais também apresentam semelhanças com os conselhos regionais estaduais surgidos na década 1990, e os conselhos municipais de desenvolvimento, mais recentes e caracterizados em diversas regiões do país.

Em todo caso os Conselhos Regionais de Campo Grande apesar de apresentar aspectos semelhantes a outras experiências gestadas operam dentro de uma lógica própria, sendo configurada ao longo da história do município por atores políticos e sociais enquanto um campo alternativo de discussão e consulta de demandas. Neste sentido, os Conselhos Regionais podem ser inseridos como resultado das demandas constitucionais, da pressão popular e do esforço das gestões públicas em garantir princípios de cidadania sem o ônus das estruturas administrativas convencionais. Neste sentido, estas estruturas são uma forma mais democrática de escuta e de atendimento de demandas da cidade. Um breve exemplo desta estrutura é apresentado na figura abaixo:

Figura 4. Dinâmica de atuação dos Conselhos Regionais

Fonte: Souza (2020, p.112).

A figura acima ilustra a atuação dos Conselhos Regionais, que em linhas gerais se resume a um processo de discussões a partir de atores, em sua maioria associações e entidades sociais representativas de grupos pertencentes as diversas regiões urbanas, sobre os problemas urbanos locais. Desta forma, há uma definição das prioridades que devem ser tratadas em caráter emergencial pela prefeitura. Característica que na teoria da participação, nos lembra de perto, pelo menos uma das etapas do funcionamento dos Orçamentos Participativos, ou seja, a fase de composição das prioridades a serem atendidas pelos governos locais. Sem, no entanto, buscar por ora uma comparação entre as experiências participativas, vemos que além dos Conselhos Regionais, também é possível perceber outros espaços de caráter participativo no município.

A exemplo, os Planos Plurianuais – PPA, que podem ser vistos como instrumentos de ação política e de organização das políticas públicas de determinado, município, estado ou do próprio governo federal. O espaço ou a possibilidade de participação é evidenciada no município neste segmento a partir de 2001 no desenho do Plano Plurianual de 2002-2005, promulgado pela Lei 3.871 de 05 de julho de 2001, que deu ênfase a chamada “Cidade Democrática”. Concepção que se remeteu à garantia de acesso a participação do cidadão as discussões sobre as políticas públicas locais voltadas aos bens e serviços

públicos básicos, como as relacionadas ao campo de moradia.

A cidade democrática buscava em linhas gerais: 1. consolidar o planejamento participativo; 2. Promover o desenvolvimento sustentável; 3. Ampliar o acesso à moradia; e, 4. Aperfeiçoar a gestão ambiental urbana. Embora esta linha de governo fosse positiva no sentido a minimizar os problemas urbanos ao longo da execução do plano, inclusive na revisão do plano diretor, é oportuno frisar, que a abertura participativa não era uma prioridade antes desta nova perspectiva. Visto, por exemplo, que capital do estado havia tido apenas três planos diretores desenvolvidos anteriormente: os relativos aos anos 1960, 1978 e 1995. Destes, consta que apenas este último havia tido reuniões comunitárias para sua elaboração até então.

Não obstante, em linhas gerais, embora os planos diretores tivessem um tratamento menos aberto a participação popular é possível mencionar que após o surgimento dos Conselhos Regionais que este espaço passa a ser melhor preenchido. Um exemplo deste cenário foi o papel desempenhado nas discussões mais recentes do atual plano diretor da cidade que passou a vigorar oficialmente a partir de 2019 como apontaremos nas próximas seções. Todavia, de maneira geral, mesmo com a existência de planos diretores participativos e dos Conselhos Regionais que abarcaram a participação popular de diferentes segmentos associativos nas sete regiões urbanas que divide o município, ainda existem diversos problemas relacionados ao urbano local, especialmente quando se compara as regiões mais abastadas e centrais com aquelas as mais pobres e periféricas do município.

AS URBANAS DO MUNICÍPIO

Visando melhor conhecer geograficamente Campo Grande apresentamos nesta seção aspectos ligados as dimensões urbanas do município a partir das suas principais zonas urbanísticas especiais. Damos ênfase neste contexto as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. As ZEIS são porções do território urbano, passíveis de serem utilizadas para programas públicos de regularização fundiária e produção de habitação de interesse social de comunidades quilombolas e indígenas e do estoque de terras. Conforme a regulamentação legal, existem algumas categorias de ZEIS. As mesmas conforme Lei Municipal Complementar n. 341, de 4 de dezembro de 2018, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande - PDDUA são constituídas como:

ZEI 1: Áreas com ocupações irregulares consideradas consolidadas após 05 anos de ocupação, nas quais o Poder Executivo Municipal não esteja promovendo ações buscando a sua reintegração de posse visando promover regularização fundiária e urbanística,

conforme legislação específica. A ZEI 1 pode ser observada na figura abaixo:
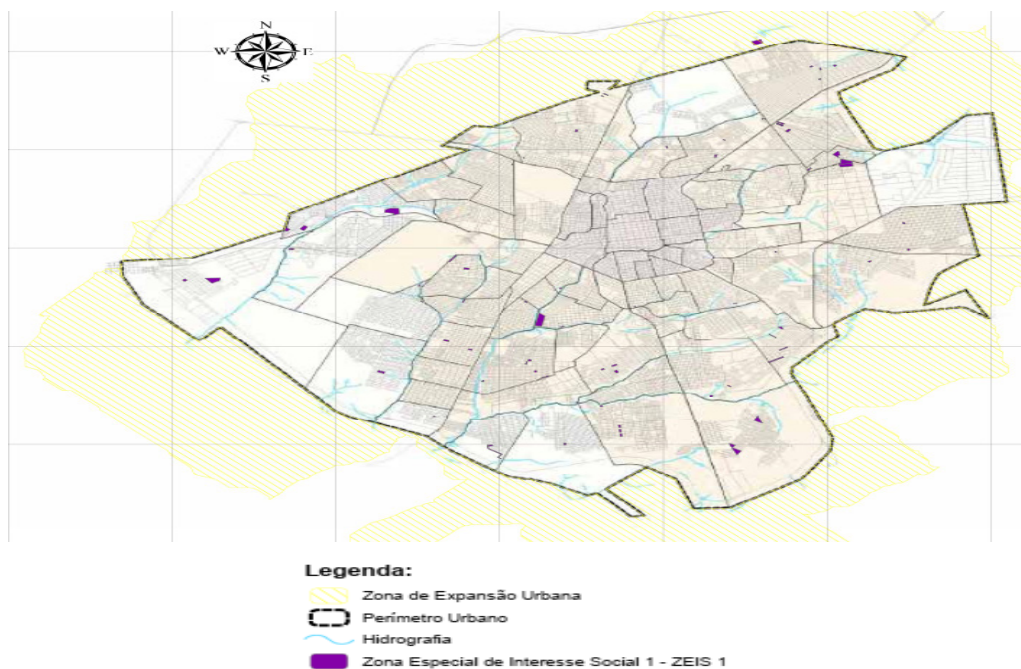
Figura 5. Zona Especial de Interesse – ZEI 1.

Fonte: Lei Complementar n. 341, 2018. Diogrande (2019, p.52).

A ZEI 1 abrange quase todas as regiões urbanas do município, com exceção, da região urbana do Centro. Além disso, como é possível observar a partir dos pontos em roxo, as maiores densidades deste tipo de zona encontram-se localizadas nas regiões urbanas do Anhanduizinho, Imbirussu, Bandeira e Prosa. Também é possível perceber uma zona fora do perímetro urbano, localizada próxima a região urbana do Segredo.

A *ZEI 2* é definida por terrenos não edificados, imóveis subutilizados ou deteriorados, ou ainda, não utilizados destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social e deverão ser urbanizados e dotados de equipamentos públicos como mostramos na figura seguinte:
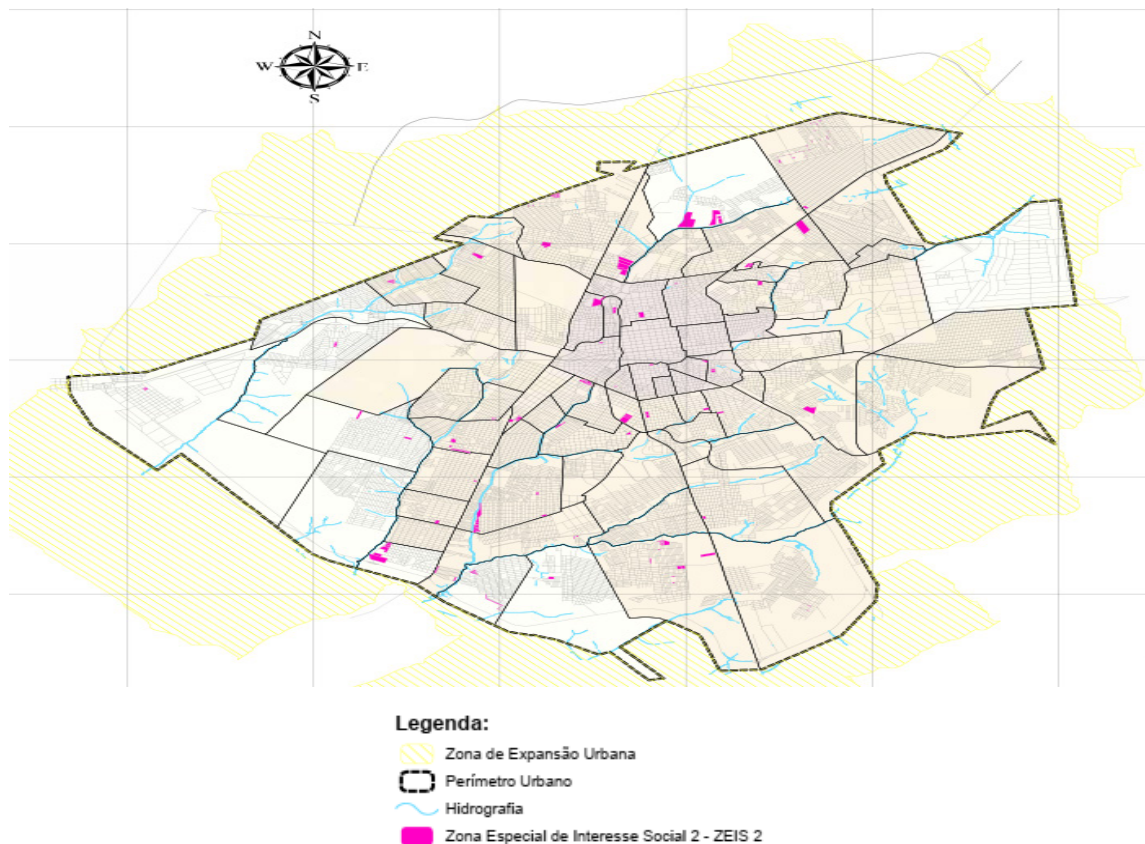
Figura 6. Zona Especial de Interesse - ZEI 2

Fonte: Lei Complementar n. 341, 2018. Diogrande, 2019, p.53.

Em relação a esta ZEI, vemos que sua distribuição é mais homogênea no município, embora seja a região norte que apresenta maior número terrenos não edificados, imóveis subutilizados ou deteriorados. Todavia, em linhas gerais, conforme o inciso 1º da Lei Complementar 341/2018, o Poder Executivo Municipal, ouvido pelo Conselho Municipal da Cidade - CMDU, pode autorizar outorgas onerosas do direito de construir nestes espaços. Tal medida é caracterizada pelo incentivo para a construção de habitação de interesse social, tanto por agentes públicos, como privados. Ambos, no entanto, devem respeitar o coeficiente de aproveitamento máximo da zona.

Outro ponto significativo das ZEIS, de modo geral, é oriundo do inciso 3º da mesma Lei, que menciona que: Os instrumentos jurídicos aplicáveis aos imóveis destinados à produção habitacional de interesse social na forma de ZEIS são: I - Transferência do direito de construir; II - Direito de preempção; III - Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IV - IPTU progressivo no tempo; V - Desapropriação; VI - Operação Urbana

Consorciada; VII - Outorga Onerosa do Direito de Construir. Ainda vinculada a Política Municipal de Habitação, a ZEIS também visa atingir especialmente as famílias de baixa renda com renda situada de até 3 (três) salários mínimos e, eventualmente de até 10 (dez) salários mínimos em conformidade a legislação federal.

Tais medidas vinculam-se as ações de parcelamento do solo, regularização fundiária, assistência técnica, construção, reforma e adequação de edificação ou conjunto de edificações integradas às demais políticas de desenvolvimento urbano voltadas à melhoria de qualidade de vida da população de modo visar à produção de moradia social no Município. Especificamente para as ZEIS também é garantida conforme política municipal vigente a promoção da ocupação diversificada, observando porcentagens diferenciadas para Habitação de Baixa Renda - HBR, Habitação de Mercado Popular - HMP, Habitação de Mercado - HM, assim como atividades de comércio e serviços.

Avançando nesta perspectiva passamos a Zona Especial de Interesse Urbanístico – ZEIU, que apresenta as seguintes dimensões como é possível observar na figura abaixo:
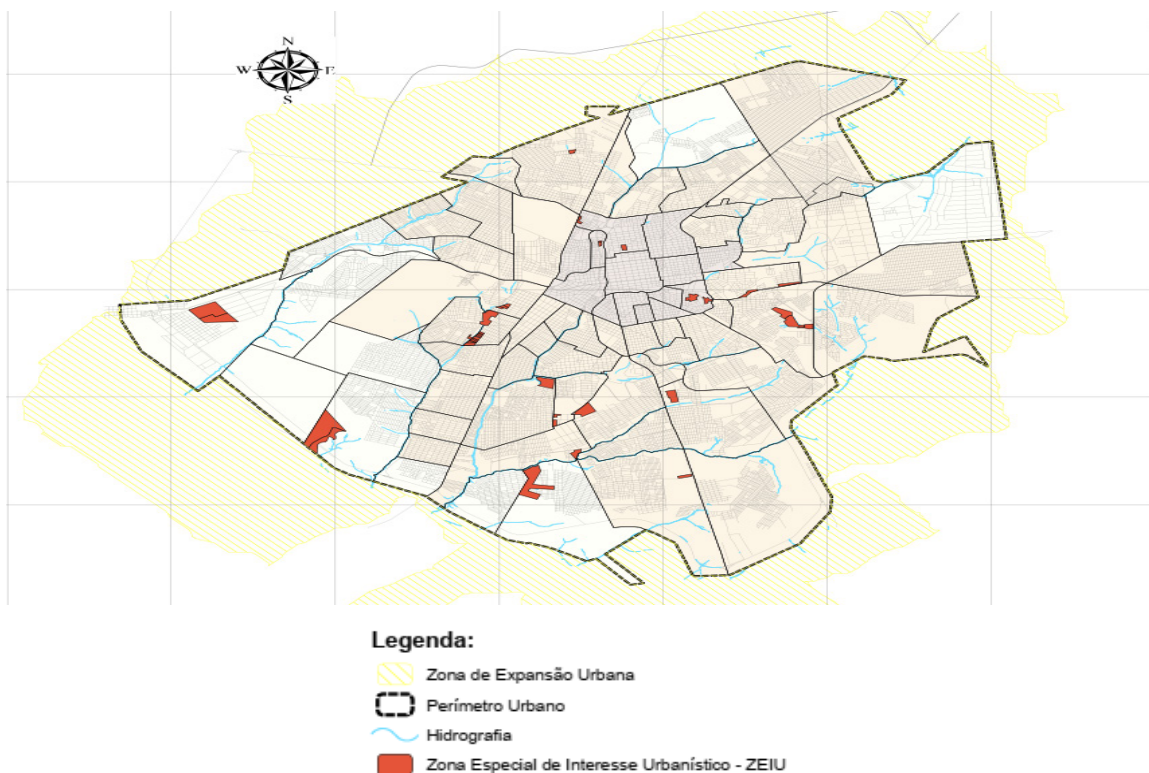
Figura 7. Zona Especial de Interesse Urbanístico - ZEIU

Fonte: Lei Complementar n. 341, 2018. Diogrande (2019, p.53).

Conforme o Art. 30, a Zona Especial de Interesse Urbanístico – ZEIU compreende glebas ou lotes não edificados, subutilizados ou não utilizados, identificados nesta Lei e destinadas a ocupação, utilização ou urbanização prioritária, através de projetos que atendam às necessidades urbanísticas e ou ambientais do local e da cidade, tais como: I - conservação e qualificação ambiental; II - criação de espaços de lazer e convívio social; III - implantação de polos de reestruturação e desenvolvimento local; IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários; V - produção habitacional de interesse social. Estas zonas estão distribuídas por diversas regiões da cidade, estando mais presente na região sudeste do município e menos presente na região norte.

Outro destaque que pode ser aqui acrescentado são as Zonas de Interesse Econômico que abrigam em linhas gerais regiões estratégicas ligadas, principalmente a economia do município. Um panorama deste tipo de zona é apresentado na sequencia como podemos observar abaixo:
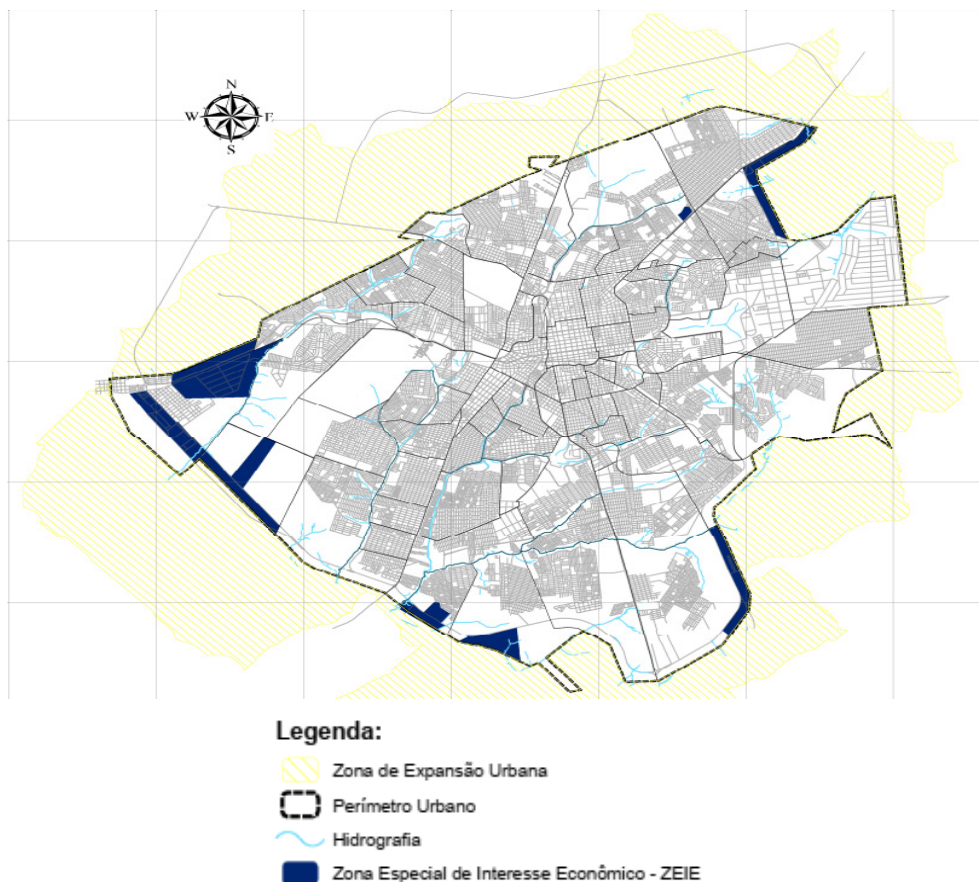
Figura 8. Zonas de interesse econômico

Fonte: Lei Complementar n. 341, 2018. Diogrande (2019, p.77).

Estas zonas compreendem glebas ou lotes localizados em porções do território urbano que são destinadas as atividades econômicas de grande porte e uso especial. Elas são classificadas como: ZEIE 1. Zona Especial de Interesse Econômico do Polo Empresarial Sul; ZEIE 2. Zona Especial de Interesse Econômico do Terminal Intermodal de Cargas; ZEIE 3. Zona Especial de Interesse Econômico do Polo Empresarial dos Reciclados Dom Antônio Barbosa; ZEIE 4. Zona Especial de Interesse Econômico do Núcleo Industrial Indubrasil; ZEIE 5. Zona Especial de Interesse Econômico do Polo Empresarial Oeste; ZEIE 6. Zona Especial de Interesse Econômico do Polo Empresarial Miguel Letteriello (Polo Empresarial Norte); e ZEIE 7. Zona Especial de Interesse Econômico do Polo Empresarial de Reciclados Nova Lima. Cada uma delas como visto destinado a um segmento especifico do município.

CARACTERÍSTICAS FUNDIÁRIAS DA CIDADE

O município de Campo Grande apresentou, especialmente depois de se tornar capital do estado, um processo de urbanização acelerado e ao mesmo tempo precário e desigual com diversas lacunas no âmbito do desenvolvimento urbano, sobretudo, no que diz respeito às políticas de moradia e regularização fundiária. Todavia, para melhor compreender este panorama é preciso voltar no tempo e analisar alguns fatores que propiciaram os principais problemas urbanos do município, bem como as políticas implementadas para sua solução.

Um ponto de partida que parece ser consensual entre os autores que trataram a política urbana de Campo Grande está relacionado as mudanças provocadas no espaço urbano, especialmente entre 1970 e início dos anos 1980. Período, que em linhas gerais marca expansão da área urbana derivada entre outros fatores do aumento do fluxo migratório que contribuiu para o surgimento de favelas, especialmente as margens dos principais córregos que cortam a cidade. A visão de que a cidade se tornara o novo eldorado, bem como a modernização das estruturas de produção do campo no estado serviram como estímulos para o deslocamento interno e externo de famílias de trabalhadores que viessem a se fixar no município, muitas vezes sem recursos para moradias adequadas.

É possível adicionar ainda ao período demarcado que confere um cenário de crescimento e transformação da cidade, os problemas de ordem econômica, como os provocados pela especulação imobiliária, subutilização da infraestrutura urbana ou aqueles provocados pelos amplos vazios urbanos e a má prestação de serviços públicos (WEINGARTNER, 2008). Decorrentes disso, os assentamentos informais em suas várias formas e a gritante pobreza das regiões mais periféricas do município que são apenas alguns dos sintomas ou consequências dos problemas que afetam o município.

É importante frisar que se identifica neste panorama ações e esforços do poder público local no sentido a mitigar estes problemas em face ao maior desenvolvimento da cidade, especialmente no que tange a moradia e regularização fundiária do município. A este respeito podemos destacar algumas ações especificas, como a criação da Secretaria de Assuntos Fundiários – SAF, que conforme apontou Souza (2018), teve como principais atribuições:

> a elaboração de instrumentos de cadastramento; a classificação das áreas como favelas de acordo com a tipicidade da ocupação, observando as condições de topografia e possibilidade de integração com a malha urbana; as condições jurídicas que permitam a sua regularização junto ao registro de imóveis; o tempo de existência do aglomerado; as condições socioeconômicas das respectivas famílias; a permanência de cada família; promover a remoção e assentamento dos ocupantes; planejar e coordenar a alienação, a contratação, as formas de pagamento dos lotes; coordenar a sua titulação provisória e definitiva observando os pré-requisitos previstos em Lei; execução dos contratos de comodato previstos na Lei nº 2.175, de 07 de dezembro de 1983; observar os interesses de preservação ecológica, de interesse social, econômico de educação e saúde pública; e praticar os demais atos administrativos que objetivem a consecução de seus objetivos (SOUZA, 2018, p. 216).

Outro ponto significativo do projeto que cria a SAF no que diz respeito ao seu 4º artigo, referente ao Núcleo de Assentamentos de favelas conforme Souza (2018), seria relativo a algumas atribuições administrativas, envolvendo entre outras questões, o planejamento, controle das atividades relativas a pesquisa, das condições socioeconômicas das famílias; remoção e assentamento dos ocupantes; classificação das áreas como favelas de acordo com a tipicidade da ocupação; levantamento de áreas entre outras atividades.

Embora, a lei em seu todo e o núcleo citado possam ter trazido contribuições importantes para o município, esta inovação teve um caráter temporário com a extinção da secretaria. Todavia, decorrentes ou não deste fato, houve um crescimento do número das favelas no município, pós anos 1990, mas não como os números registrados anteriormente, como veremos mais à frente. Em todo caso alguns dos objetivos e prerrogativas da antiga secretaria foram introduzidas na Lei de nº 2728 de 20 de junho de 1990 passando a fazer parte das políticas urbanas. Alguns outros detalhes em torno da questão urbana local relacionadas aos governos municipais são apontadas na tabela abaixo:

Mandatários:	Aspectos gerais
Lúdio Martins Coelho – (PTB), mandatos: 1983-1985 e 1989-1992:	- Cria a Secretaria de Assuntos Fundiários; o programa de regularização de assentamentos e favelas; a Empresa Municipal de Habitação – EMHA e programa de comodato de lotes urbanos; - Implanta o programa de loteamento social, tendo a EMHA como compradora e vendedora de lotes para população com renda menor de 10% do salário mínimo; - Reforma a lei de uso do solo.
Juvêncio Cesar da Fonseca, mandatos: 1986-1988 e 1993-1996:	- Cria a Unidade de Planejamento Urbano de Campo Grande – PLANURB e o conselho municipal de urbanização e desenvolvimento e do conselho de meio ambiente; - Estabelece a Lei sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano no Município e o programa de Parcelamento Social;
André Puccinelli, mandatos de 1997-2000 e 2001-2004	- Estabelece lei para de redução do déficit habitacional; - Implanta os Conselhos Regionais em 1998 e a Agenda 21 local em 2001 - Inicia um processo mais enfático de desfavelamento
Nelson Trad Filho, mandatos: 2005-2008 e 2009-2012:	- Inicia um processo de revitalização do centro da cidade, centro comercial e do patrimônio histórico e ambiental e amplia o debate dos conselhos a partir do site orçamento comunitário em 2011; - Desenvolve diversas obras em Parceria com o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal; - Cria o Programa Comunidade Viva – visava fomentar iniciativas para efetivação dos Objetivos do Milênio (ODM), e o Jornal Comunidade Viva Noticiais que serve para informar os acontecimentos ligados aos conselhos regionais em 2011;
Alcides Bernal (PP), mandato: 2013-2016 (PP):	- Tenta consolidar um prêmio no início de seu mandato para as entidades comunitárias com melhor desempenho e atuação e cria secretaria comunitária[2];

Tabela 7. Mudanças no âmbito fundiário

Fonte: Prefeitura Municipal – PLANURB, elaborado pelo autor

As características apresentadas nesta tabela podem ser vistas como inovações no âmbito urbano de Campo Grande e evidenciam a tentativa de solução dos problemas locais, sobretudo, no que tange infraestrutura urbana. Em relação especificamente a questão da moradia vale destacar como apontou Weingartner (2008), os programas PROMORAR e PROFILURB que foram instituídos ainda em 1980 em Campo Grande visando financiar lotes urbanizados e erradicar as habitações precárias.

Ambos os programas, vinculados ao Banco Nacional da Habitação – BNH visavam atingir a população de baixa renda do município. Porém, diferente de outros estados, segundo menciona o autor, em Campo Grande o PROMORAR não foi realizado para assentar as famílias em favelas ou através de sistema de mutirão, mas implantado como um conjunto habitacional. A este respeito, segundo o levantamento realizado por Arruda (2001) a partir de dados do Anuário Estatístico de MS de 1989, na década de 1980, haviam vários conjuntos habitacionais em Campo Grande, como mostra a tabela abaixo:

2. A criação desta secretaria foi considerada uma afronta ao associativismo comunitário, pois rompia com um processo onde os atores tinham mais força, haja vista, que estabelecia burocratas para tomar posições em nome do associativismo comunitário.

Nome	Unidades	Data de Construção
1-ESTRELA DO SUL	1.527	AGO/82
2-MORENINHA I e II	2.000	DEZ/81
3-MORENINHA III	1.996	MAR/83
4-JOSÉ ABRÃO	814	JAN/82
5-BURITI	982	MAR/83
6-UNIVERSITÁRIA	1.240	JUN/83
7-NÚCLEO INDUSTRIAL	193	NOV/83
8-ROUXINÓIS	656	MAIO/86
9-PARATI	727	AGO/86
10-MARIA A.PEDROSSIAN	1.035	SET/83
11-MATA DO JACINTO	1.350	AGO/82
12-UNIÃO	672	AGO/83
13-OTÁVIO PÉCORA	312	DEZ/83
14-NOVOS ESTADOS	420	AGO/83
15-EUDES COSTA	560	OUT/85
16-AFRANIO FIALHO	672	MAR/85
TOTAL	15.516	

Tabela 8. Conjuntos habitacionais por bairros da década de 1980

Fonte: Arruda (2001), p. 07.

Mesmo com este total que somava 15.516 unidades de moradias em bairros de diversas regiões urbanas, houve um considerável crescimento das favelas. Para Queiroz (2012), mesmo com os esforços municipais através de políticas de remoção de famílias de favelas e de locais impróprios como nas beiras de córregos, oferta de melhor infraestrutura aos moradores, o cenário de Campo Grande ainda era complexo.

Neste sentido, em 1984 foi criado o Programa de Regularização e Assentamento de Favelas a partir da Lei Municipal n. 2.223, sendo regulamentado pelo Decreto n. 5.112/84. Tal instrumento segundo o autor, tornou-se um dos principais meios de intervenção urbanística na área de habitação e moradia no município. Mesmo assim, o número de favelas ou aglomerados subnormais ainda era significativo, de modo que segundo dados do IBGE nos anos 1990, a população alocada neste tipo de domicílio atingia os seguintes números:

	Tipo de domicilio	Situação do domicílio		
		Total	Urbana	Rural
Brasil	Total	145657806	110146364	35511442
	Casa isolada ou de condomínio	120325744	86267831	34057913
	Casa em conjunto residencial popular	8185852	7490527	695325
	Casa em aglomerado subnormal	6923272	6339354	583918
	Apartamento isolado ou de condomínio	7779399	7727127	52272
	Apartamento em conjunto residencial popular	1827741	1735554	92187
	Apartamento em aglomerado subnormal	65405	63785	1620
Campo Grande (MS)	Total	522801	515463	7338
	Casa isolada ou de condomínio	352410	345097	7313
	Casa em conjunto residencial popular	114628	114620	8
	Casa em aglomerado subnormal	25971	25971	-
	Apartamento isolado ou de condomínio	17559	17550	9
	Apartamento em conjunto residencial popular	8390	8390	-
	Apartamento em aglomerado subnormal	62	62	-

Tabela 9. População por tipo de domicílios

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (1991)

A tabela acima mostra o quantitativo populacional ou o número de pessoas que viviam em determinado tipo de domicilio em nível de Brasil e, em Campo Grande no início da década de 1990[3]. Embora, os dados apresentem diversas variáveis, olhamos especialmente para os dados relativos a condição de aglomerado subnormal ou favelas. Para chegar a estes números somamos aqui as populações de aglomerados subnormais especificas ou de tipos diferentes de domicilio com esta nomenclatura. Ou seja, casas e apartamentos em aglomerados subnormal. Total que correspondeu em Campo Grande a 26.033 pessoas no período apontado. Os números nacionais, no entanto, mostram o total de 6.988.677 pessoas vivendo em ambos os tipos de moradia. Já em outro cenário passamos a enfatizar o quantitativo de residências/domicílios enquadradas como aglomerado subnormal conforme tabela abaixo:

3. Este é um dos primeiros censos a divulgar este tipo de dado sobre o tipo e condição de domicilio.

	Tipo do domicílio	Situação do domicílio		
		Total	Urbana	Rural
Brasil	Total	34734715	27157268	7577447
	Casa isolada ou de condomínio	28101438	20835460	7265978
	Casa em conjunto residencial popular	1876190	1729773	146417
	Casa em aglomerado subnormal	1558101	1437860	120241
	Apartamento isolado ou de condomínio	2479474	2466343	13131
	Apartamento em conjunto residencial popular	509626	486506	23120
	Apartamento em aglomerado subnormal	17665	17289	376
Campo Grande (MS)	Total	130762	128827	1935
	Casa isolada ou de condomínio	86145	84218	1927
	Casa em conjunto residencial popular	28228	28226	2
	Casa em aglomerado subnormal	5861	5861	-
	Apartamento isolado ou de condomínio	5989	5987	2
	Apartamento em conjunto residencial popular	2993	2993	-
	Apartamento em aglomerado subnormal	17	17	-

Tabela 10. Número de domicílios Brasil/Campo Grande (1991)

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

A partir desta tabela vemos que o total das categorias: casa e apartamento subnormal correspondeu a 5.878 domicílios para Campo Grande com uma média de 4,42 moradores por domicilio. Nacionalmente foram 1.575.766 domicílios do tipo, com uma média total de 4,43 moradores por domicilio. Já em 2010, segundo o IBGE, os dados mostram uma redução considerável no número de aglomerados subnormais em todo país.

Campo Grande neste registrou neste período um total de apenas 463 domicílios particulares caracterizados como aglomerados subnormais com uma população residente de 1482 pessoas em apenas três localizações. As mesmas situadas nos bairros/regiões: Alta Tensão - Moreninhas; Cidade de Deus - Dom Antônio e, Nossa Senhora Aparecida. Números totais que foram inferiores ao município de Corumbá, na época, a terceira maior cidade do estado, que registrou um total 1416 aglomerados e um total de 5767 pessoas distribuídas em cinco bairros/regiões.

Já a partir da primeira década do século XXI, fazendo uso dos dados de um levantamento das manchetes da mídia escrita local acerca deste tema, obtivemos outras informações significativas para melhor avaliar o desenvolvimento desta questão. Conforme o Jornal Correio do Estado (2021)[4], antes de 2011, existia na capital o cerca de 178 favelas

4. https://www.correiodoestado.com.br/cidades/capital-dobra-numero-de-favelas-e-hoje-tem-38-ocupacoes/392514

com 1044 famílias. Números que não são muitos distantes dos números oficiais apontados. Contudo, segundo a mesma fonte estas favelas teriam passado por um processo de desfavelização na gestão do então governador do Estado, André Puccinelli (MDB). Aspecto que pode ter sido reflexo da Politica Municipal da Habitação ancorada na Lei n. 3.429 de 24 de dezembro de 1997, que já previa segundo Queiroz (2012) a prioridade da moradia as famílias com até cinco salários mínimos.

Esta diretriz foi vinculada ao Programa de Aceleramento do Crescimento - PAC, decreto nº 6.276, de 28 de novembro de 2007, que ampliou a possibilidades de desenvolvimento, em especial de acesso à infraestrutura social – moradia, saneamento, transporte urbana em todo país. Outra política pública federal importante neste segmento se refere ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, lançado em 2009. A este respeito, quando se pensa em Campo Grande, podemos adotar como referência o trabalho de Wirti (2019), que apresentou um levantamento a respeito do quantitativo de casas e regiões que este programa entregou no município entre os anos de 2011 e 2014.

Segundo o autor, neste período, Campo Grande teve o total de 16 empreendimentos de construção que entregaram ao todo 8315 moradias em todas as regiões urbanas do município, exceto a região central. No entanto, o maior número de moradias entregues pelo programa atenderam famílias com a menor faixa de renda das regiões do Anhanduizinho, Lagoa e Imbirussu. Regiões que entregaram respectivamente 3222, 2940 e 1624 moradias e, envolveram 12 dos 16 empreendimentos de construção de moradias com um investimento total de R$=403.301.968,30 milhões.

Enquanto resultado das iniciativas derivadas das leis federais e municipais, bem como do interesse do poder público local resultaram de alguma forma em um cenário mais positivo, ao passo de que em 2012, segundo o Jornal Correio do Estado, Campo Grande não registrava em tese nenhuma favela. Todavia, em meados de 2017, segundo o Jornal Midiamax já existiam 15 favelas do município[5]. Atualmente, no momento em que realizamos nosso presente levantamento, em virtude de não haver dados compilados disponíveis pelo IBGE sobre o município, o Correio do Estado indicou a existência de aproximadamente 38 aglomerados subnormais[6]. Cenário que pode ser melhor visualizado na figura abaixo, que mostra o quantitativo deste tipo de aglomerado segundo as respectivas regiões urbanas.

---

5. https://midiamax.uol.com.br/cotidiano/2017/depois-de-anos-sem-favelas-campo-grande-ja-tem-15-ocupacoes-2
6. https://correiodoestado.com.br/cidades/favelas-em-campo-grande/392947
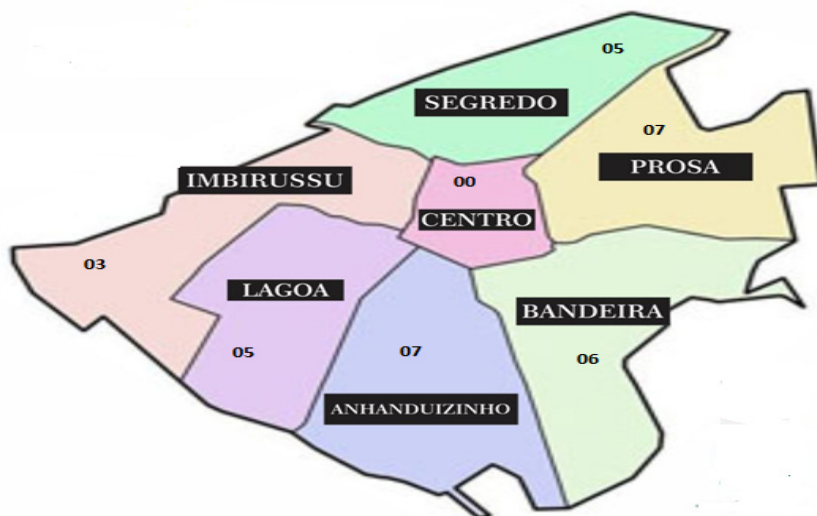
Figura 9. Aglomerados subnormais por região urbana a partir de 2010

Fonte: Mapa SEDHAST (2021). Modificado e adaptado pelo autor[7].

É possível observar na figura acima que o número de favelas é distribuído entre as diversas regiões do município, com exceção da região Central que não apresentou registros. Destaca-se ainda neste contexto, que embora haja uma distribuição muito próxima de aglomerados, a Região do Anhanduizinho no setor sul, uma das regiões urbanas mais pobre do município, também foi a que concentrou o maior número de famílias residentes neste tipo aglomerado. Segundo a Central Única das Favelas CUFA no final de 2021 ainda existiam cerca de 90 famílias vivendo as margens de rios e córregos nas sete regiões de Campo Grande[8].

Não obstante, em relação a famílias que se encontram de algum modo desassistidas é importante destacar a maior favela de Campo Grande e também do estado, a favela da Homex no Bairro Paulo Coelho Machado, na região sul da cidade, com um total de 901 domicílios[9]. O panorama total de moradias nesta condição é de certa forma ainda desencontrado a medida que não sabe ao certo os números reais, visto que as favelas surgem a qualquer momento em que as famílias passam a ter mais condição de pagar um aluguel ou comprar um imóvel próprio.

Aspecto muitas vezes negligenciado pelo poder público, uma vez que há sempre

7. https://www.sedhast.ms.gov.br/dia-m-confira-os-locais-de-retirada-dos-cartoes-do-mais-social/

8. Conforme Jornal Campo Grande News (2021), In: https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/confluencias-viver-as-margens-e-nao-ter-endereco-muito-menos-agua-potavel

9. https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/diferente-do-pais-ms-teve-menor-aumento-de-favelas-desde-1985

a tendência de se negar ou minimizar o problema, no caso a existência das favelas, tendo em vista que este, tende a tratar as regiões com favelas apenas como áreas ainda não regularizadas[10]. Entretanto, esta postura não se contrasta com a realidade, quando observamos, por exemplo, o número de ocupações e o volume de demandas por moradia no município. Quanto as ocupações "irregulares", segundo dados fornecidos pela própria Agência Municipal de Habitação e Assuntos Fundiários – AMHASF, entre 2010 a 2017 as regularizações foram suspensas por falta de lei. E entre 2018 e o segundo semestre do ano de 2021 estavam em processo de regularização fundiária no município 195 ocupações, o que responderia a mais de 3.000 lotes. Estas ocupações foram assim distribuídas:

Região Urbana	Quant. Ocupações irregulares:
Anhanduizinho	65
Bandeira	39
Centro	00
Imbirussu	17
Lagoa	20
Prosa	24
Segredo	28
Zona Rural	02
Total	**195**

Tabela 11. Ocupações por Região Urbana

Fonte: AMHASF (2021), organizado pelo autor.

Se considerarmos os números de ocupações irregulares presentes no município na época deste levantamento, é possível que tanto o número de famílias como de favelas seja maior que o apontado anteriormente em virtude das rápidas mudanças que ocorrem, especialmente em grandes cidades. Questão que é de difícil constatação, não somente para prefeitura, mas também por representantes de entidades ligadas a moradia como a Comunidade Organizada em defesa de Moradia Nas ocupações Irregulares, Famílias Sem Moradias no MS – CRF e União de Campo-grandense de Associações de Moradores de Favelas, Assentamentos e Núcleos Habitacionais – UCAF. Nesse sentido, os parâmetros e números que são abordados são divergentes e os motivos são o surgimento rápido de novas ocupações em diferentes regiões urbanas, bem como a própria caraterística e perfil dos ocupantes que mostra mais nitidamente a presença de imigrantes estrangeiros como haitianos e venezuelanos, mesmo que numa porcentagem pequena. Aspectos que realçam

10. https://correiodoestado.com.br/cidades/campo-grande-nao-tem-favelas/392525

o déficit habitacional urbano básico.

O déficit habitacional básico se distingue de domicílios inadequados pode ser um indicador importante para analisar as carências habitacionais do município. Embora, o enfrentamento deste tipo de déficit segundo Arretche, Vazquez e Fusano (2007), implique diretamente na construção de novas unidades. Já os domicílios inadequados podem ser renovados através de diferentes programas de melhoria habitacional e de intervenção urbana.

Dentro desta perspectiva o déficit habitacional básico seria composto pela coabitação familiar englobando famílias conviventes secundárias e em domicílios improvisados e rústicos com características de habitação precária. Ademais, conforme os autores, em sua composição final, também teriam pesos diferenciados, dependendo do porte do município, situação rural ou urbana e ainda sua localização regional. Aspectos estes que não se vinculariam as habitações precárias.

Além disso, ao contrário do déficit habitacional básico, onde se considera tanto os domicílios urbanos quanto os rurais, as moradias precárias ou inadequadas se restringem de modo geral às áreas urbanas. Todavia em nível nacional, as a habitações precárias como observaram os autores é uma característica mais comum das áreas rurais, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, enquanto a coabitação familiar é um dos problemas vinculados aos grandes aglomerados urbanos.

Focando-se especificamente no déficit habitacional básico, o levantamento realizado de Petean (2012) mostrou que o déficit habitacional de 2011 em todo o município de Campo Grande era de 249.800 moradias e em praticamente todas as regiões. As demandas regionais, segundo seu levantamento pode ser observado na figura abaixo:
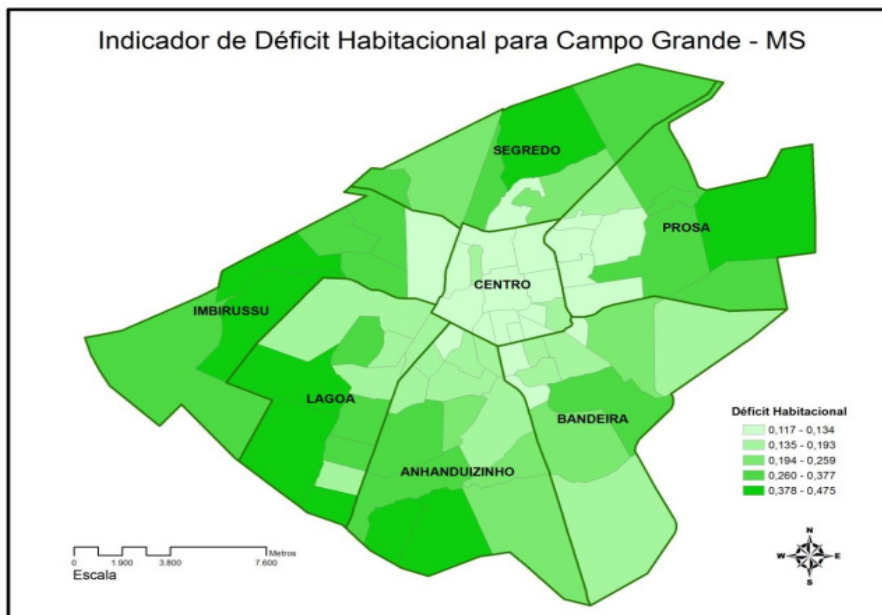
Figura 10. Déficit habitacional de campo Grande (2011).

Fonte: Petean (2012, p.84)

Conforme mostra a figura acima, a região central é a que apresentou o menor déficit, enquanto as demais, mais periféricas apresentaram um índice maior. Outro ponto significativo deste levantamento se relacionou a questão da inadequação dos domicílios. A este respeito, excluindo-se energia elétrica e coleta de lixo, praticamente todos os bairros do município apresentaram residências com problemas de inadequação, em especial no que diz respeito a abastecimento, esgoto, adensamento excessivo de moradores em domicilio próprio ou em cobertura inadequada. Grande parte disso, no entanto é reflexo das ocupações irregulares que se tornam me médio prazo novos aglomerados subnormais ou favelas.

A demora em corrigir os déficits habitacionais, bem como de regulação fundiária tende a agravar o cenário habitacional estimulando as ocupações irregulares. Em um dos levantamentos mais recentes realizados pela Prefeitura de Campo Grande, os números relativos as ocupações são mais modestas em relação aos dados apresentados anteriormente acerca da presença de favelas. A este respeito, os números por região em 2017 conforme Relatório P2 – Análise da Situação Atual produzido pela URBTEC e PLANURB (2017), foram os seguintes: Região do Anhanduzinho 10 pontos de ocupações irregulares, sendo a maior delas, mais centralizada e próxima ao centro da cidade. Já a Região do Bandeira mostrou menos ocupações, ou seja, apenas três. Sendo as mesmas,

ao contrário da Região do Anhanduizinho, encontradas na periferia da região.

A Região Central, como já previsto, mostra os melhores indicadores sociais e de renda per capita, mas registrou dois pontos de ocupações, enquanto a Região do Imbirirussu mostrou também duas ocupações, mas uma delas com tamanho expressivo. A Região do Lagoa apresentou apenas um ponto de ocupação e a Região do Prosa dois pontos, sendo um deles maior e mais centralizado e o outro mais espalhado e próximo a extremidade da região. Enfim, a Região do Segredo que apresentou três ocupações, sendo uma delas, inclusive a maior e fora dos limites formais do perímetro urbano.

Em todo caso, ainda em torno das favelas, especialmente das ocupações mais recentes, visto uma nova tendência de crescimento das favelas no município, a questão tornou a ser pauta emergencial. Todavia, em 2017, segundo apontado pelo Jornal o Correio do Estado a Política Municipal de Habitação de Campo Grande tratava as ocupações de modo assertivo como “invasão”, enfatizando que os possíveis “invasores” ficariam inabilitados de participar dos programas habitacionais durante 4 anos[11]. Ação que demonstraria uma certa intolerância da parte da prefeitura quanto as práticas de ocupação segundo o jornal[12].

A possível demora nas políticas de habitação podem ter sido entraves as práticas de alocação de famílias, embora, Campo Grande mostre uma continua expansão, especialmente de loteamentos urbanos, o que indica, de certo modo, a existência de margens para a adoção das políticas de habitação. Neste caso, cabe analisar se a expansão dos loteamentos urbanos acompanha o aumento considerável de áreas disponíveis para construção de moradias. A este respeito, em 2020, segundo a Prefeitura Municipal de Campo Grande existiam 285 loteamentos regularizados na cidade com um total de 91.572 lotes urbanos com ou sem moradia. Estes dados são importantes para o poder público, que dentro das suas possibilidades tem o dever de intervir visando garantir os princípios norteadores da Constituição Federal.

CAMPO GRANDE COMO REGIÃO DE INFLUÊNCIA REGIONAL

Apontados alguns contextos urbanos ligados a moradia a questão fundiária passamos ao aspecto de influência regional. O termo é uma das categorias classificatórias dentro de uma hierarquia adotada pelo IBGE para mensuração das conexões dos centros urbanos brasileiros. A partir desta perspectiva, são ranqueadas, por exemplo, as metrópoles e capitais regionais brasileiras, bem como analisadas seu alcance espacial da influência.

11. https://www.correiodoestado.com.br/cidades/contra-invasoes-e-novas-favelas-brforcatarefa-define-primeiras-acoes/295913

12. https://www.correiodoestado.com.br/cidades/maioria-das-favelas-esta-em-areas-particulares-afirma-prefeito/295766

Seguindo nesta direção, passamos a caracterizar Campo Grande, que como já observado, possui amplo espaço de crescimento urbano, visto que foi pensada inicialmente para acomodar uma população muito superior.

Nesta direção vale considerar que segundo a Lei Complementar 341 de dezembro de 2018, as estimativas da Prefeitura Municipal a partir do Lei Orçamentaria Anual – LOA e do Plano Plurianual – PPA, no que tange as diretrizes prioritárias de ação do município é de que em 2048 sua população total chegue a 1.290.955 habitantes. Isso, em virtude das expectativas de um crescimento médio anual que varie entre 2016-2026 na casa de 1,42%; entre 2026-2036, de cerca de 1,24. E, finalmente de 1,09% entre os anos de 2036-2048.

É provável, nesse sentido, que o perímetro urbano do município também cresça consideravelmente e, alcance cerca de 359 km². Uma das vantagens do município de Campo Grande, neste contexto, está no fato do mesmo não ter limitações ou obstáculos naturais que impeçam um desenvolvimento mais equilibrado em comparação a outras regiões brasileiras, onde este aspecto é limitado por diversos fatores ambientais. Podemos verificar este cenário de maneira clara quando passamos a observar conforme mostramos na figura abaixo, o perímetro urbano do município e a zona de expansão urbana disponível.
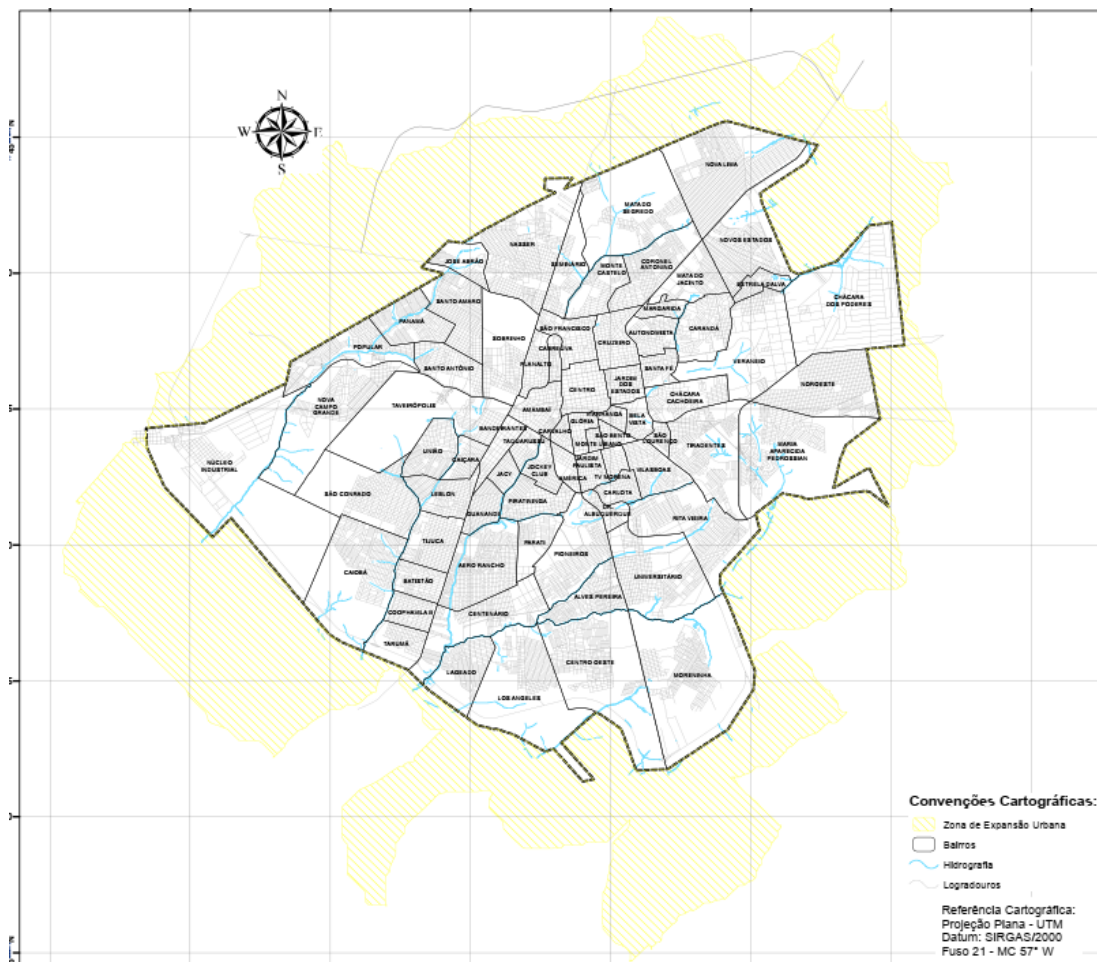
Figura 11. Perímetro urbano de Campo Grande

Fonte: Lei Complementar n. 341, 2018. Diogrande (2019, p.31).

Considerando o perímetro urbano da cidade, verifica-se na figura acima, uma ampla área de expansão urbana que margeia os limites do município em todas as direções. Além do perímetro urbano, também é possível verificar na figura os bairros e a hidrografia do município composta por cerca de 33 córregos. Aspecto representado pela pauta ambiental, presente no plano diretor em vários dos seus dispositivos. Neste sentido, o plano diretor em vigor previu um crescimento urbano sustentável enfatizando o respeito a várias prerrogativas de defesa do meio ambiente.

Em relação a este tema, vale destacar que os perímetros urbanos atuais são delimitados a partir dos macrozoneamentos ecológicos e rurais ou zonas ambientais, bem como pelo também caracterizado macrozoneamento representativo da sede do município,

seus distritos: Anhadui e Rochedinho e os limites com as cidades circunvizinhas como podemos observar na figura abaixo:
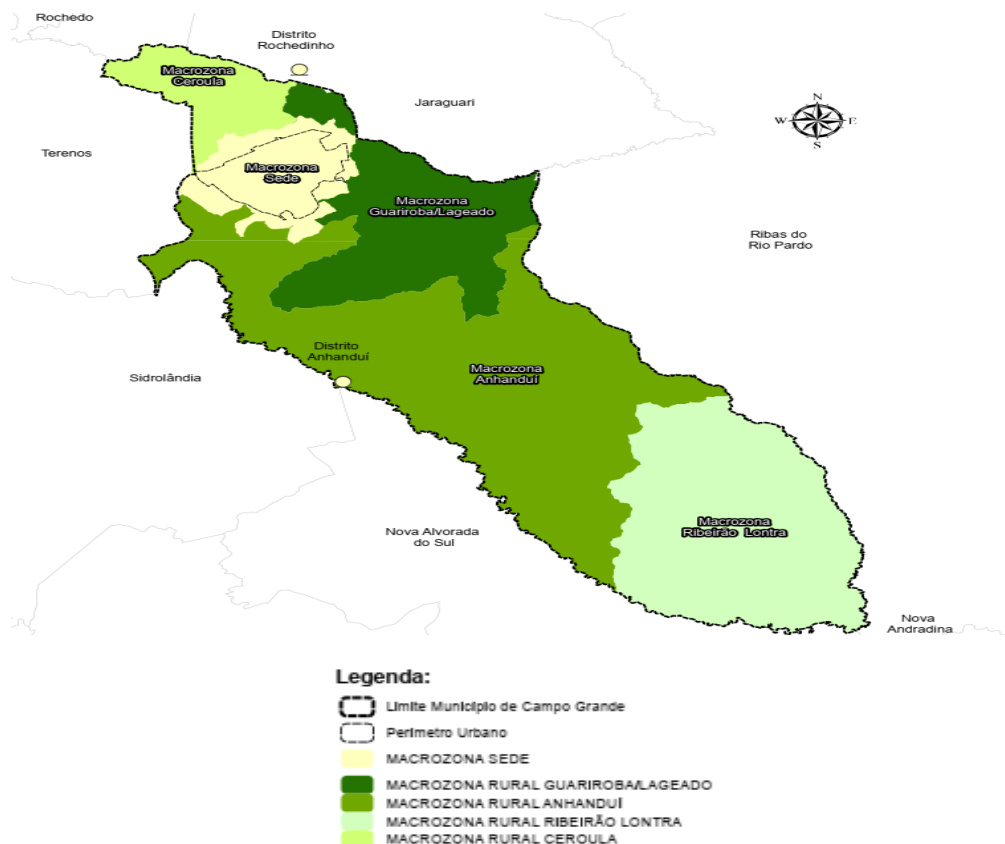
Figura 12. Macrozoneamentos e limites da cidade

Fonte: Lei Complementar n. 341, 2018. Diogrande (2019, p.36).

No que diz respeito a figura acima, chamamos a atenção primeiramente para as delimitações espaciais do município, que mostra a existência de macrozoneamentos caracterizados pelas diretrizes espaciais visando estabelecer referenciais de uso e a ocupação do solo nas áreas urbanas e rurais. Conforme determina a Lei urbana do município, os parâmetros derivados de estudos técnicos permitiram estabelecer o Zoneamento Ecológico Econômico de Campo Grande – ZEECG, caraterizado pelas: Macrozona Sede - MZS; Macrozona Rural Ceroula - MZRC; Macrozona Rural Guariroba/ Lageado - MZRGL; Macrozona Rural Anhanduí – MZRA; e a Macrozona Rural Ribeirão Lontra – MZRRL, conforme denotado na figura. O que mostra um cenário ambiental amplo

e rico.

No entanto, além do potencial ambiental apresentado pelo município, um ponto importante no âmbito da influência regional é destacar suas distâncias e conexões. Neste contexto, vimos na figura acima os limites com diversos municípios, mas resta destacar a distância com Campo Grande. A este respeito temos os municípios de: Terenos com população de 22.721 habitantes e distante a 21,8 km de Campo Grande; Jaraguari com 7.342, distante a 40,4 Km; Sidrolândia com 60.742 habitantes, distante 64 km; Rochedo com 5.120 habitantes, distante 78 km; Ribas do Rio Pardo com 25.310 habitantes, distante a 102 km; Nova Alvorada do Sul com 22.967 habitantes, distante 115.6 Km e Nova Andradina com 56.057 habitantes, distante 298,5 Km da capital Campo Grande. Distâncias que de modo geral são relativamente curtas do ponto de vista de relações comerciais

Outro fato importante a ser destacado é de que até 1950 os municípios de Jaraguari, Sidrolândia, Ribas do Rio Pardo e Terenos eram ainda distritos de Campo Grande. Quantitativamente a população vizinha ao município atinge um total pouco superior a 200.000 habitantes, mas os crescentes investimentos em alguns destes municípios nos últimos anos, derivados de políticas de incentivos fiscais estaduais têm intensificado seu crescimento, valendo-se em grande medida da estrutura e influência de Campo Grande, quanto a disposição de aeroporto, centros de distribuição logística, entre outros fatores que colocam a cidade como um grande propulsor ao crescimento regional.

Formalmente a influência do município na região conforme o estudo sobre as Regiões de Influência das Cidades REGIC do IBGE (2018), mostra Campo Grande classificada como uma *Capital Regional A*, ou seja, como cidade ou centro urbano com população entre 800.000 e 1.400.000 habitantes. Segundo a classificação hierárquica dos centros urbanos, as cidades são classificadas em cinco grandes níveis com subdivisões internas. Ou seja: Metrópoles, Capitais Regionais, Centros Sub-Regionais, Centros de Zona e Centros Locais.

Ainda segundo este estudo, atualmente existem no país 15 ***metrópoles***, sendo as mesmas também os principais centros urbanos entre todas as cidades existentes no país que recebem influência direta, sejam de uma ou mais *metrópoles* simultaneamente. Além disso, são divididas em: a) *Grande Metrópole Nacional* b) *Metrópole Nacional* e, c) *Metrópole*. Já as ***Capitais Regionais*** se definem como centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as *metrópoles*.

Ao todo, como reporta o estudo, são 97 cidades classificadas como *Capitais Regionais* no País, com três subdivisões: a) *As Capitais Regionais A* - composta por 09 cidades – entre elas, Campo Grande - MS -, que são em geral capitais estaduais das

Regiões Nordeste e Centro-Oeste com exceção do Arranjo Populacional de Ribeirão Preto/ SP; b) *Capitais Regionais B*, que reúne 24 Cidades, geralmente, centralidades de referência no interior dos estados, exceto Palmas - TO e Porto Velho- RO, com população média de 530.000 habitantes, e c) *Capitais Regionais C,* que representam 64 Cidades, dentre elas três Capitais Estaduais: Macapá, Boa Vista e Rio Branco com média de 300.000 habitantes.

Os ***Centros Sub-Regionais*** são caracterizados atualmente por 352 cidades que possuem atividades de gestão menos complexas (todas são nível 3 na classificação de gestão do território), com áreas de influência de menor extensão que as das Capitais Regionais. Os ***Centros de Zona*** são caracterizadas por menores níveis de atividades de gestão entre as cidades vizinhas com atração direta da população pelo comércio e serviços, bem como com relações de proximidade.

Ao todo são 398 cidades com média populacional de 30 mil habitantes, subdivididas em dois conjuntos: a) *Centro de Zona A* - formado por 147 Cidades com cerca de 40 mil pessoas, b) *Centro de Zona B*, subnível que soma 251 Cidades, todas classificadas nos níveis 4 e 5 de gestão territorial. Por fim, resta ainda destacar os ***Centros Locais*** que são definidos pelas Cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra Cidade. Em linhas gerais para uma melhor compreensão da influência de Campo Grande, apresentamos a figura abaixo:
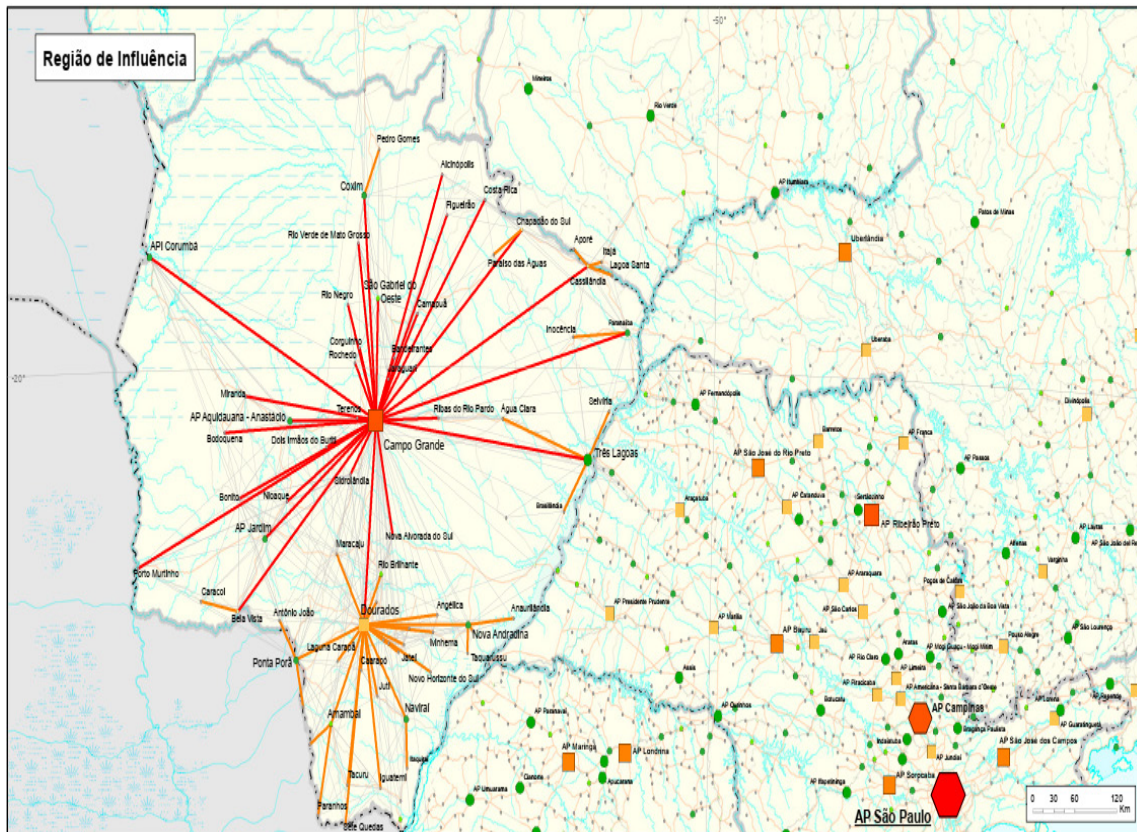
Figura 13. Região de influência de Campo Grande - MS

Fonte: Regiões de influência das cidades IBGE (2021, p.42)

Observa-se nesta figura especialmente o raio de influência, pontes ou conexões feitas por Campo Grande entre os demais municípios do estado. Figura que apresenta as cidades, tanto mais próxima, como os mais distantes. Também é possível verificar o segundo maior município do estado, ou seja, o município de Dourados e suas conexões. Neste caso, Dourados, embora apresente um menor raio de influência, possui significativa conexões, especialmente com Campo Grande. No âmbito das relações internas de influência a cidade de Dourados é a única classificada como Capital Regional C no estado.

As demais cidades do estado receberam as seguintes classificações: Três Lagoas - Centro Sub-Regional A; Aquidauana, Anastácio, Jardim, Corumbá, Coxim, Naviraí, Nova Andradina, Paranaíba e Ponta Porã - Centros Sub-Regionais B; Amambai; Rio Brilhante, São Gabriel do Oeste - Centros de Zona A; e finalmente Bela Vista, Cassilândia e Chapadão do Sul - Centros de Zona B. Todos estes municípios com relações com Campo Grande no âmbito de região de influência. Todavia, para ampliar este recorte, apresentamos agora na

sequência, outra figura mostrando as conexões externas do município com outras cidades e metrópoles.
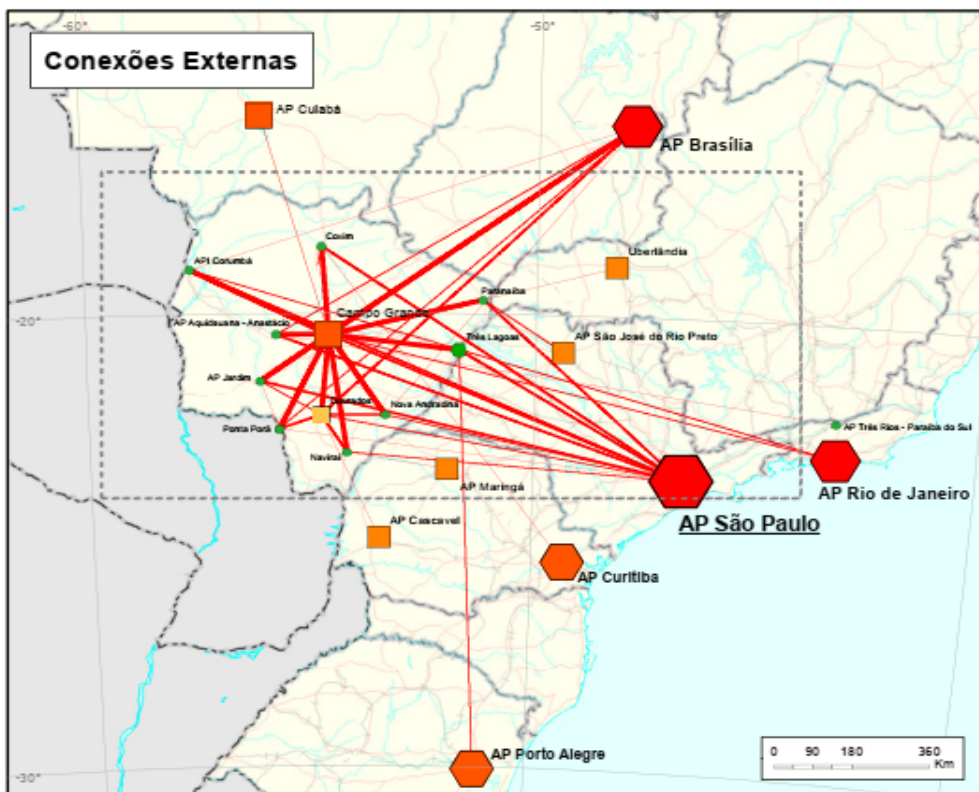
Figura 14. Conexões externas do município

Fonte: Regiões de influência das cidades IBGE (2021, p.42)

Nesta figura é possível observar as conexões feitas por Campo Grande especialmente com grandes centros tais como São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Porto Alegre e outras regiões menores como Maringá, Cascavel, São José do Rio Preto e Uberlândia. O número de conexões é um elemento importante que caracteriza o grau relações entre os municípios distintos, onde quanto mais relações a cidade possui, maior a caracterização da sua condição de metrópole.

Assim, as conexões internas e externas nos permitem visualizar, em linhas gerais, o grau de crescimento da cidade nas suas inter-relações, o que implica em projeções que tendem a auferir no futuro a condição de metrópole a capital sul-mato-grossense. Neste caso, se forem confirmadas as estimativas de da Prefeitura Municipal de Campo Grande que

prevê que o município atinja em 2048 mais 1.400.000 habitantes e outros números sejam elevados, como os relacionados as conexões internas e externas é possível, a depender da vontade política, que esta meta seja alcançada. Ou seja, que Campo Grande se torne a mais nova metrópole do país, ultrapassando sua condição atual de capital regional A.

PROBLEMAS URBANOS E A QUESTÃO FUNDIÁRIA: ALGUNS CENÁRIOS

A solução dos problemas urbanos de ordem fundiária envolvendo, tanto a regularização da terra urbana, como o direito à moradia digna, são algumas das metas que se colocam indispensáveis, quando se visa o aumento da qualidade de vida e consequentemente de um maior nível de desenvolvimento urbano. O que vale tanto para países, como estados e munícipios. Atentando-se a este cenário, nesta seção, buscamos responder como *ponto de chegada* algumas de nossas questões norteadoras em torno de Campo Grande. Ou seja, quais os efeitos da moradia informal ou da irregularidade fundiária no município? E, em que medida as políticas fundiárias de correção das desigualdades urbanas no que tange a posse da terra e a moradia avançam em Campo Grande? A partir das respostas aqui expostas, mesmo que provisórias, tentamos trazer elementos que permitam *novas partidas* ou decolagens no sentido de avançar no debate e pesquisa no âmbito das políticas urbanas e desenvolvimento do município.

A primeira questão aqui exposta está relacionada as discussões trazidas até aqui. No entanto, é importante frisar, que as análises e observações que trazemos são limitadas, pois não há dados consolidados disponíveis que permitam auferir o grau de efeito ou impacto moradia informal ou da irregularidade fundiária no município. Para compensar esta lacuna olhamos para dados sociais das regiões urbanas vendo aqui aquelas de fato são mais carentes e se destacam por ter o maior número de favelas ou ausência de regularização. Portanto, sendo coerentes com esta perspectiva é necessário inicialmente destacar, que com exceção da Região do Centro, todas as demais regiões urbanas de Campo Grande possuem aglomerados subnormais conforme mostramos na seção 4.4 deste capitulo.

Isto indica algum nível de precariedade habitacional ou mesmo de ausência de regularização. Os números de favelas seguem respectivamente as regiões do Anhanduizinho, Prosa, Bandeira, Lagoa e Imbirussu. Algumas das regiões mais pobres do município, porém as mesmas, não segue como mostrado na figura 10, as regiões que apresentam os maiores déficits habitacionais como as regiões Lagoa, Prosa, Imbirussu e, Anhanduizinho e Segredo.

O fato aqui exposto mostra a existência de problemas ligados a ausência dos direitos à cidade quanto a falta de regularização ou de moradia adequada. E, mesmo que os números

da falta de regularização ou de déficit habitacional, não sejam expressivos comparados a outras capitais ou cidade de mesma proporção, a questão ainda é significativa. Todavia, resta a necessidade de balanços mais aprofundados desta agenda de pesquisa.

Alguns dos efeitos da moradia informal ou da irregularidade fundiária é justamente a pobreza, fome, falta de saneamento básico, água encanada, entre outros aspectos que contribuiu para o baixo desenvolvimento de áreas ou regiões especificas do município. Todavia, há necessidade de dados que mostrem estes pontos. Porém, quando olhamos para o andamento das políticas fundiárias de correção das desigualdades urbanas no que tange a posse da terra e a moradia avançam em Campo Grande, podemos dizer que as mesmas existem, mas não acompanham a velocidade da transformação urbana do município quanto aos novos assentamentos ou ocupações no município.

A intervenção ou melhor ações que visem uma solução em menor tempo possível deve ser a meta para que o desenvolvimento do município alcance padrões internacionais. Neste sentido, olhar especialmente para as periferias parece o caminho mais recomendado para o executivo municipal. Todavia, embora as observações deste estudo sejam, por ora limitadas para voos mais altos, o mesmo aponta a necessidade de novos estudos que possam subsidiar a agenda municipal. Neste sentido, saber quem são os grupos e famílias, de onde vêm e o que necessitam, no que tange a regulação ou moradia é um dos caminhos para se antecipar aos problemas que cerceiam e impedem, especialmente a plenitude de políticas voltadas ao direito à cidade.

CAPÍTULO 5

A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CAMPO GRANDE: ATORES, DISPUTAS E CONFLITOS

O espaço urbano necessita ser compreendido e compreende-lo também é analisar a forma em que foi construído político, social e economicamente. Mas, para isso é necessário identificar seus atores, os conflitos e interesses em disputas, bem como as estratégias adotadas e as formas ação frente as divergências e antagonismos possíveis. Trilhando este caminho, este capítulo procura oferecer alguns cenários para interpretar o contexto de construção do urbano da cidade de Campo Grande.

A cidade como já observava Maricato (1985) é palco de luta que ainda pouco conhecemos em virtude do acompanhamento excessivo da teoria francesa e da negação da necessidade de novas teorias para estudar a realidade brasileira. Certamente esta premissa ainda é significativa e atual para pensar as lacunas e as peculiaridades regionais existentes em um país com as dimensões do Brasil e, sobretudo, para pensar Campo Grande. Contudo, para melhor entender este município, entendemos ser necessário voltar ao passado, pelo menos provisoriamente, para compreender o estado e a cidade que hoje é sua capital. Podemos dizer neste sentido, que Campo Grande é reflexo da cultura política, econômica e social do estado de Mato Grosso do Sul, lugar onde a posse da terra ainda faz parte de uma pauta explosiva que divide opiniões e coloca no centro do debate o direito à propriedade agrária.

Vemos que esta questão em alguma medida também se aplica as questões inerentes ao direito a cidade como, no que tange a posse da terra urbana em Campo Grande. Todavia, os atores das disputas, e os conflitos urbanos se balizam em dispositivos derivados das políticas de gestão urbana, uma vez que adotam ações e estratégias peculiares a seus interesses. É nesse sentido, que questões polêmicas ligadas ao urbano segundo Arruda (2012), estão presentes no município desde sua origem em 1872. Porém, é somente a partir de 1905, que surge a primeira lei municipal que vai fazer referência a urbanização mais recente como conhecemos atualmente.

Entretanto, nas primeiras quatro décadas poucos avanços são percebidos, sendo somente em 1948 que um embrião daquilo seria uma das mudanças mais efetivas no âmbito do planejamento estaria colocado. Ou seja, a lei municipal n. 24, de 6 de abril de 1948, que estabeleceria criação da Comissão do Plano da Cidade de Campo Grande. A mesma teria várias funções, e atribuições, entre elas, elaborar o Plano Diretor para o desenvolvimento da cidade e fixar as condições de loteamentos e terrenos (ARRUDA, 2012). Elementos que só sairiam do papel nas décadas seguintes, especialmente a partir da criação do estado em 1977 e a efetivação de Campo Grande como capital do estado.

Outro fator interessante que deve ser levado em consideração ocorre em 1987, quando enfim, encerra-se o período de planejamento tecnocrático, onde a elaboração de leis e das normas urbanísticas relativas ao uso, ocupação e parcelamento do solo eram feitas sem qualquer tipo de participação da popular, da comunidade técnica ou empresarial, ou seja, eram feitas basicamente por empresas contratadas para esta finalidade (ARRUDA, 2012). Isso faria que as estruturas de planejamento não tivessem aquilo que atualmente entendemos indispensáveis como princípios institucionais da democracia participativa, como canais de consulta participativa, práticas de maior transparência das ações dos governos locais e de *accountability* ou prestações de contas.

Mas, foi com a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU e da Unidade de Planejamento Urbano de Campo Grande – PLANURB, vinculados à Secretaria Municipal de Planejamento, que se abriu maior espaço para participação popular no município. Um dos aspectos mais importantes deste novo cenário são as crescentes reivindicações de movimentos sociais urbanos que já ocorrem em todo estado e, especialmente em Campo Grande. Outro ponto importante que reaça o papel destas instituições de desenvolvimento e planejamento urbano é a Constituição de 1988, que reitera demandas populares ao permitir e estabelecer diretrizes para participação paritária em diversos segmentos, criando ainda canais obrigatórios específicos, entre eles, os conselhos gestores temáticos no campo de saúde, educação entre outros.

ATORES DO URBANO EM CAMPO GRANDE

Campo Grande pode ser considerado palco e síntese dos principais acontecimentos do estado, desde seu surgimento. O fato de ser capital e centro do poder político regional, contemplando ainda a maior população do estado, se destaca como um importante objeto de estudos quando o enfoque é analisar a questão urbana no estado. Este enfoque, no entanto, nos leva a melhor compreender quem são os atores protagonistas e as principais transformações do espaço urbano do município de Campo Grande nas últimas décadas.

Entretanto, ao enfatizar atores, não temos ainda uma definição mais acabada de quais seriam estes atores. Deste modo, tal como propomos inicialmente neste estudo, cabe indagar, quais atores de fato, tem maior projeção e podem ser considerados em alguma medida protagonistas dos processos políticos que influenciaram as principais mudanças que ocorreram e ocorrem no espaço urbano de Campo Grande?

Tal questão é oportuna e se relaciona na teoria das ciências sociais a uma ampla literatura que tem buscado nomear e relacionar atores, pautas, repertórios e estratégias de atuação em disputas e confrontos pela mobilização por recursos e o atendimento

de demandas especificas na interrelação com o estado e mercado. A compreensão ou identificação de quem são estes autores em Campo Grande pressupõe concomitantemente uma análise mais ampla abrangendo todo o estado de Mato Grosso do Sul.

As características agrárias do estado, as disputas políticas internas em torno do latifúndio, a criação do gado e o desenvolvimento social e econômico dão pistas importantes sobre os principais personagens da conjuntura historio-política do estado, onde Campo Grande é um catalisador regional das forças e embates traçados nas últimas décadas. Neste sentido, talvez uma das primeiras caracterizações mais amplas dos atores do estado – que serve para pensar especificamente Campo Grande -, seja o estudo **técnico** feito pelo governo do estado no ano 2000, quando identificou e estabeleceu ao todo 17 atores internos ao estado. Os mesmos seriam: Empresários Rurais, Instituições Multilaterais, Empresários Urbanos, Empresas Multinacionais, Movimentos Ecologistas, Movimento dos Sem-Terra, Empreiteiras, Contraventores, Empresários do Turismo, Profissionais Liberais, Grupos Religiosos Progressistas, Grupos Religiosos Conservadores, Trabalhadores Urbanos, Trabalhadores Rurais, Militares, Associações de Moradores e Comunidades Indígenas.

Uma caracterização ou definição mais abrangente destes atores conforme o referido estudo do Governo do Estado que foi proposto para pensar uma estratégia de desenvolvimento para estado a médio e longo prazo são apresentados em síntese nas linhas que se seguem:

Empresários Rurais: São alguns dos atores mais significativos do estado e pertencem a um grupo social formado por agropecuaristas com interesses voltados para preços, créditos, sistema de transporte de produtos e insumos e orientados para os mercados externos com limitada preocupação ambiental. Esses atores se manifestam por diferentes organizações, como sindicatos patronais e federações de empresários rurais;

Instituições Multilaterais: As instituições multilaterais, especialmente da área financeira – BID, BIRD, entre outras – têm grande influência na definição das políticas, tendendo a conferir prioridade para o desenvolvimento social e a conservação ambiental, com disposição favorável de financiamento a projetos em Mato Grosso do Sul em áreas e condições compatíveis com o desenvolvimento sustentável;

Empresários Urbanos: O segmento empresarial urbano concentra-se em atividades industriais e de serviços com interesses próprios diferenciando em vários aspectos dos empresários rurais, revelando ainda maior interesse no mercado interno e menor dependência de decisões políticas nacionais e estaduais.

Empresas Multinacionais: Conforme destaca o documento estes atores se relacionam com a maior abertura econômica, privatizações e mudanças

institucionais que facilitam a presença do capital internacional e atraem empresas multinacionais que buscam instalar-se nos locais de maior benefício em termos de isenção de impostos, infraestrutura disponível na aproximação com o mercado. Características que estão presentes no estado que tenta desde então, cada vez mais atrair empresas multinacionais de diversos segmentos, inclusive aquelas ainda não atuantes no Brasil.

Movimentos Ecologistas: Derivam da manifestação de grupos isolados ou da sociedade como um todo voltados as demandas e políticas ligadas a conservação, gestão e controle do meio ambiente no estado, tendo grande articulação com o movimento mundial e nacional, especialmente aqueles interessados pela biodiversidade e beleza natural dos atrativos do estado como, por exemplo, o Pantanal. Estes atores se manifestam por meio de diversas organizações não-governamentais de pressão política, educação ambiental e, no fomento e implementação de projetos de conservação e recuperação do meio ambiente.

Movimento dos Sem-Terra: Caracterizados predominantemente pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, um dos mais importantes e atuantes no estado, conta com o apoio de diferentes setores da sociedade desde o início dos anos 1990. Estes atores adotaram formas de luta muitas vezes violentas para inserção de suas demandas nas pautas públicas, buscando no estado um dos palcos principais desses conflitos questões em torno das suas pautas principais: regularização fundiária e reforma agrária.

Empreiteiras: Estes atores já conhecidos no país têm interesse no desenvolvimento do sistema de transporte e na construção de obras públicas em geral no estado. Nesse sentido, contam com grande capacidade de atrair recursos e viabilizar negócios na região.

Contraventores (narcotráfico e contrabando): Os atores deste segmento tem como base as drogas formam uma gama de atividades ilícitas, tendo no estado devido as suas fronteiras um espaço permeável de passagem de drogas ilícitas e contrabando. Os interesses desses segmentos interferem no espaço político da região, afirmando de algum modo sua posição como atores que não devem ser desprezados em uma conjuntura mais ampla.

Empresários do Turismo: São empresários locais com interesse no turismo que formam um grupo visando a conservação ambiental, principal fonte do atrativo turístico de Mato Grosso do Sul. Os mesmos possuem forte vínculos externos com a ampla e complexa rede de operadoras atuantes.

Profissionais Liberais: São atores que, sobretudo, influenciam a opinião pública. Destacando-se especialmente aqueles pertencentes a comunidade científica como professores e pesquisadores que visam a inovação e a mudança.

Grupos Religiosos Progressistas: Estão presentes em movimentos de caráter progressista com forte identidade voltada a problemática dos excluídos e atuando no processo político em favor de reformas sociais que reduzam as desigualdades.

Grupos Religiosos Conservadores: Grupos religiosos com presença no cenário político com práticas e ideologias tradicionais que reforçam seu próprio interesse como grupo, incluindo uma presença ativa na mídia.

Trabalhadores Urbanos: Segmento que compreende os trabalhadores das atividades industriais e dos serviços, públicos ou privados, com interesses centrados nas negociações salariais e nas condições de trabalho. Possui como pautas de destaque o emprego ou políticas e iniciativas públicas que ampliem a oferta de emprego e renda da população trabalhadora. Seu principal meio de manifestação ocorre pelas diferentes organizações e principalmente pelos sindicatos.

Trabalhadores Rurais: São o segmento dos trabalhadores, assalariados ou não, ocupados nas atividades do mundo rural, especialmente a agropecuária. Tendem a manifestar interesse prioritário no acesso à terra e emprego e salário, no caso dos assalariados, podendo minimizar as preocupações com a questão ambiental.

Militares: São atores das Forças Armadas com forte presença no estado e interesse e envolvimento especial na questão da segurança nacional, tendo em vista o crescimento das atividades de narcotráfico e contrabando de armas.

Associação de Moradores: São associações organizadas territorialmente na perspectiva de manifestação de seus interesses e do exercício de pressão política sobre os governos, especialmente municipais, na busca de investimentos em infraestrutura, em especial a social básica, que atendam às necessidades da coletividade;

Comunidades Indígenas: São atores da população original que conseguiram sobreviver ao processo de colonização. Seus interesses estão voltados, sobretudo, para a ampliação e consolidação de suas reservas, entrando em choque com proprietários rurais ou os sem-terra por suas demandas.

Em linhas gerais os atores enfatizados no estado permitem um primeiro olhar sobre suas características. Os traços apontados mostram como o Governo do Estado da época via e entendia os atores internos. Neste caso em especial, pensando em sua maioria, como agentes de desenvolvimento do estado, com exceção dos atores nomeados como

contraventores.

Abrindo um pouco mais o leque destes atores que permeiam o estado de Mato Grosso do Sul e, consequentemente, Campo Grande, passamos a olhar a partir da conjuntura política alguns aspectos complementares. Nos balizamos nesta direção, no diagnóstico de Bittar (2009), que em um balanço mais aprofundado identifica aqueles atores protagonistas dos principais acontecimentos do estado. Os mesmos seriam oriundos de algumas das principais famílias que conduziram a política e a economia do estado ao longo de décadas. Para a autora, seria justamente devido ao bom desempenho com bovinos, amplo domínio fundiário, sucesso com o crescimento da produção de grãos e dos espólios da divisão do estado que os grandes proprietários rurais locais teriam se fortalecido vindo a dirigir o governo e influenciar os rumos do estado, sobretudo, a partir do seu principal centro político, Campo Grande.

Os dirigentes ou protagonistas das principais decisões e mudanças que iriam ocorrer em todo o estado estavam relacionados aos diversos grupos ou extratos que foram classificados a partir das seguintes frações: latifundiárias, com famílias tradicionais vindas especialmente de São Paulo e Minas Gerais; financeiras, com representantes de grandes empreiteiras da construção civil com grandes propriedades rurais; e burguesia agrária, composta principalmente por pessoas oriundas de fluxos migratórios, em especial do Rio Grande do Sul (BITTAR, 2009; SOUZA, 2020).

Os atores ora enfatizados coadunam com a perspectiva da teoria urbana que, em linhas gerais, é destacada Oliveira (2013), que aponta como principais agentes de produção e reprodução do espaço urbano o: estado, proprietários fundiários, promotores imobiliários, grupos sociais dominantes e, em menor medida, as classes de baixa renda localizadas nas periferias dos municípios. Além disso, como enfatiza Furini (2014), estes atores também poderiam ser classificados em grupos como: (a): proprietários fundiários; grupo (b): estado, governos, instituições públicas e políticos; grupo (c): promotores imobiliários, construtores, incorporadores e empresas ligadas ao setor imobiliário, destacando-se as financeiras; grupo (d): habitantes, grupos, associações, cooperativas e movimentos sociais; grupo (e): agentes do capital imobiliário; e grupo (f): técnicos e especialistas do setor de planejamento.

Em linhas gerais, segundo aborda o autor estes grupos têm sido constantemente citados em abordagens envolvendo os agentes urbanos e as questões mercadológicas do espaço urbano. Sendo muitas vezes, a partir de uma relação conflitante e contraditória de demandas que envolvem entre outras questões a oferta, regulamentação do parcelamento, apropriação e uso e da ocupação de edifícios, áreas e equipamentos públicos e privados, legais ou ilegais.

A identificação dos atores ou agentes urbanos, não são, no entanto, novos personagens do espaço urbano brasileiro, mas sim atores que assumem de tempos em tempos novos repertórios e estratégias de atuação no processo de disputas e domínio dos territórios através da posse ou da oportunidade de desfrutar dos resultado obtidos pela venda, arrendamento, aluguel ou de outras formas de se obter o lucro. Como já descrevia Maricato (1985), alguns atores podem ser vistos como verdadeiras forças de controle do crescimento das cidades. Os mesmos, ainda pode se dizer, operam em diversos cenários do ambiente urbano brasileiro, de forma que estes atores não seriam para autora somente *os proprietários de terras*: atores ligados às máquinas administrativas municipais como prefeitos, vereadores que tentam dirigir seus investimentos protegendo ou valorizando suas áreas de terras. Mas, também atores ligados *a indústria da construção*: basicamente em toda sua cadeia e ainda de modo especifico as empreiteiras e, sobretudo, atores d*o capital financeiro imobiliário*: agentes ligados aos bancos privados.

Todos estes atores, para autora se uniriam e forneceriam especialmente no passado, no período da ditadura militar, a produção da moradia cara para quem teria condições de pagar e ao mesmo tempo produzindo uma população de excluídos que seriam alocados nas periferias e, em especial nas favelas.

As presentes observações introdutórias sobre os atores são significativas para uma reflexão mais aprofundada da questão no âmbito do estado e, especialmente de Campo Grande, uma vez que os atores dos extratos dirigentes do estado, ligados especialmente ao mundo agrário ainda ocupam posições estratégicas por vínculos, parentesco e relações. Oposto a estes atores que seriam, portanto, mais elitizados teríamos ainda no âmbito de Campo Grande, aqueles que seriam configurados ou derivados de movimentos sociais agrários como os brasiguaios, indígenas, imigrantes pobres, despossados e os trabalhadores excluídos de atividades da agricultura entre outros que migraram para capital em busca novas oportunidades.

Justamente em virtude deste último aspecto ocorrido basicamente entre os anos 1960-1980, que também vemos surgir no município de Campo Grande vários movimentos urbanos, entre os quais os movimentos dos Sem Teto, Movimento dos Posseiros e diversas associações comunitárias e de moradores atuantes. São os atores destes movimentos e de associações de setores específicos de trabalhadores da construção civil e demais segmentos representantes da força de trabalho mais precarizada urbano e rural os idealizadores de diversos protestos ocorridos na cidade até o fim dos anos 1990.

Todavia, com o surgimento do Conselhos Regionais em 1998 e a institucionalização da participação popular, grande parte das mobilizações e protestos dos movimentos sociais urbanos são reduzidos, visto que alguns de seus principais interlocutores passam

também a compor e representar através dos conselhos urbanos regionais a população mais periférica e pobre do município. Sendo neste espaço que são trazidas, articuladas e debatidas algumas das principais demandas urbanas do município.

TENSÕES E DISPUTAS EM FACE AO DESENVOLVIMENTO

As tensões do urbano podem ser produzidas por interesses conflitantes de atores que se posicionam em diferentes posições. Algumas delas tendo como pauta o direito à cidade e posse da terra urbana. Outras, o direito a exploração e ao lucro. Visto que o urbano se tornou além de um catalisador dos lucros e do capital investido, um produtor de dividendos aos donos do capital e ao mesmo tempo um espaço a ser construído democraticamente. Cenário que se mostra-cada dia mais desafiador, especialmente quando se busca uma solução pacifica aos diversos atores que disputam este espaço urbano, sobretudo, no que tange ao seu desenvolvimento.

Algumas perspectivas de desenvolvimento urbano estão fortemente associadas à gestão de políticas públicas eficientes voltadas a transformação do ambiente local, sobretudo, contemplando a participação e mobilização de variados atores da sociedade civil – garantidos pela Constituição. A identificação das relações, dos papéis e das intermediações realizadas neste campo constitui um terreno fecundo para a melhor compreensão de atores como de instituições deliberativas, à medida que as relações e os efeitos de participação dos atores das organizações da sociedade em instituições participativas ou em governos e vice-versa é ainda tema candente na literatura democrática brasileira.

É possível constatar neste terreno nova formas de repertórios e de engajamento e intermediação destes atores na esfera pública, sobretudo, pela ampliação do enfoque analítico relacionados tanto a mudanças do perfil organizativo e movimentalista quanto, no que tange ao plano da ação coletiva e a concomitante modernização do estado e das instituições participativas. Em face a este cenário exploramos nesta seção algumas dimensões que estão geralmente ligadas as disputas entre atores pelo espaço urbano.

Podemos dizer desta forma, que estudos sobre o urbano envolvem não somente a materialidade e os efeitos dos problemas urbanos, mas também uma gama de atores com repertórios, interesses, demandas e estratégias diferentes visando a conquista de seus objetivos. Desse modo, o urbano se constitui na prática como um campo de aglutinação de tensões, onde também se define pelo comportamento dos atores, classe, renda, tipos de moradia e localização de ambientes planejados ou não. Assim, as características de uma sociedade também podem ser ancoradas em suas geografias simbólicas e materiais, de modo que:

> “A cidade constitui um conjunto de vínculos, intercâmbios, edificações, espaços públicos e privados, sensações, sistema de produção, conflitos, lutas e ações que tem lugar e se plasma no exercício do poder dos diferentes setores que compõem a vida em sociedade (ARGUEDAS, 2012, p. 247)”

A partir desta perspectiva as disputas e os conflitos são vistos como eixos centrais da dinâmica urbana, tendo em vista que as disputas nas cidades não seriam fenômenos isolados ou exclusivos da contemporaneidade, mas de processos históricos que tiveram lugar em diversas épocas, especialmente, no debate sobre o urbano. Tema que ponto de vista intelectual pode ser expressado conforme enfatizou Queiroz (2002), tanto por vieses otimistas, como pessimistas. Ideologicamente as discussões em torno da questão urbana seriam organizadas segundo o autor a partir de dois polos, ou seja: o de reforma urbana democrático-redistributivista e o plano estratégico liberal-competitivo.

O polo de reforma urbana surgiria conforme enfatizou o autor ainda na década de 1980 como tradução da proposta da reforma social para cidade, onde o principal diagnóstico abordava a cidade como mecanismo de concentração de renda e riqueza. Tendência que era fortemente influenciada por pesquisas urbanas anteriores acerca das relações político-econômicas ligadas a estruturação das grandes cidades e a produção das desigualdades sociais. Já o polo liberal-competitivo seria inspirado em partes na literatura internacional a partir da influência de consultorias internacionais, organismos multilaterais e dos novos especialistas de planos estratégicos.

Ambas as dimensões apresentadas podem ser relacionadas ainda a abordagem proposta por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) em torno do processo da disputa pela construção democrática na América Latina. Onde haveria, em virtude de demandas e interesses específicos, um conjunto de disputas entre os atores ligados aos projetos neoliberal, participativo conservador, que não poderiam ser mais vistos de forma homogênea, mas a partir de suas características e sutilezas. Em alguma medida, podemos associar estes projetos como um ferramental analítico do urbano na contemporaneidade, uma vez que os mesmos contribuem para interpretação dos atores que atualmente disputam o espaço urbano. Pois, os atores em torno destes projetos em disputa, são também personagens reificados nas disputas pelo o espaço, território e a posse da terra urbana, focos diretos do conflito urbano. Especialmente, no âmbito do planejamento participativo.

A participação em instituições participativas decorrentes da Constituição de 1988 foi um dos pilares mais importantes da democracia, aproximando cidadãos comuns ao estado no processo de elaboração das políticas públicas. Aspecto, que embora, importante não diminuiu as disputas entre os atores econômicos, políticos e sociais existentes, mas deu maior transparência a determinadas políticas.

Todavia, o desenho da cidade neoliberal reflete, sobretudo, cenários controversos entre as expectativas em torno de construção de uma cidade democrática e uma cidade real, visto as diversas ações de resistência sobre o uso da terra. Característica, que ganha forma e pode ser traduzida, entre outras possibilidades, nas diversas remoções de populações vulneráveis de áreas centrais e urbanizadas ou de interesse do capital imobiliário para conjuntos habitacionais mais periféricos (TAVARES, FANTIN e SILVA, 2021). Assim, embora, o campo do planejamento e do pensar a cidade seja atualmente mais participativo, envolvendo diversos atores nos seus três níveis de poder, muitos obstáculos ainda persistem. Pois, a amplitude dos atores também revela os interesses distintos dos envolvidos na construção das iniciativas que irão fomentar os novos desenhos de intervenção na cidade como ocorre nas elaborações ou revisões dos planos diretores.

Contudo, os planos diretores são apenas um dos espaços onde pode haver resistências as deliberações unilaterais que se voltam a garantia das aspirações e interesses do mercado imobiliário ou de setores específicos do mundo econômico. Mas, esta característica como enfatizam Tavares, Fantin e Silva (2021), mostra a relação complexa de diferentes escalas institucionais e dimensionais que se cruzam em conflitos pelo ordenamento do espaço urbano, resultando em impasses decisórios que afetam, sobretudo, as populações mais vulneráveis nas periferias das cidades.

DEMANDAS POR HABITAÇÃO E AS OCUPAÇÕES URBANAS LOCAIS

Os conflitos urbanos de Campo Grande são reflexos de múltiplos fatores, em especial de demandas não sanadas pelo poder público quanto a falta de habitação ou de regularização da terra urbana. Um dos reflexos desta natureza pode ser observado no crescimento dos loteamentos urbanos, que entre 1960-2020 mostram o seguinte cenário:
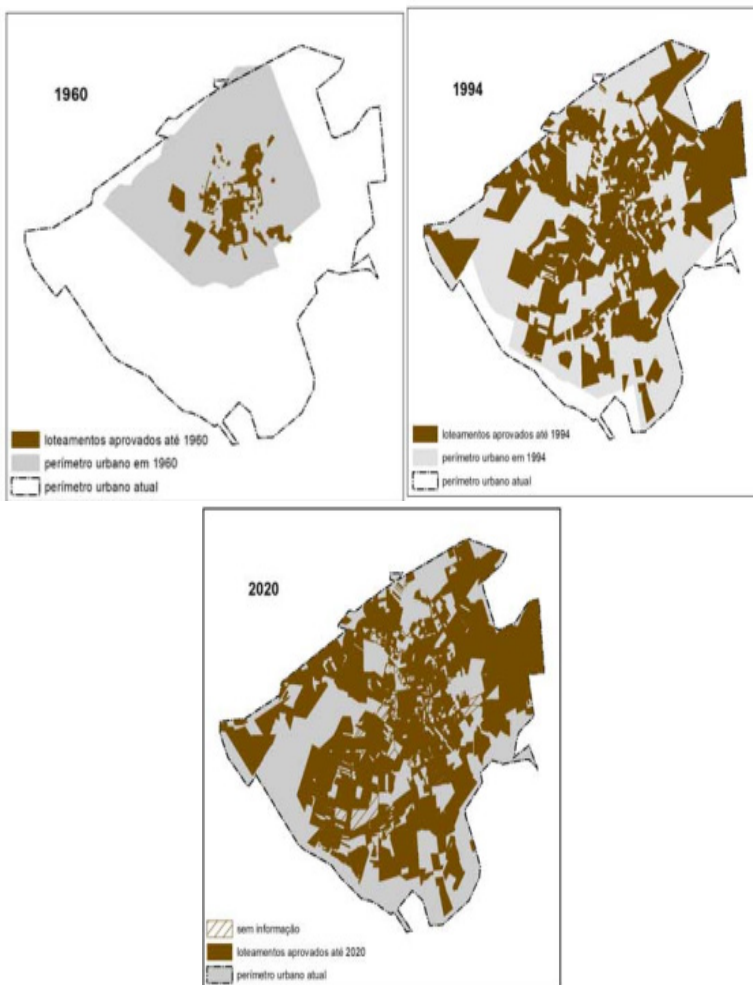
Figura 15. Loteamentos urbanos entre 1960-2020

Fonte: Perfil Socioeconômico de Campo Grande. PLANURB, 2021, p 87.

A figura acima mostra inicialmente, o registro de um pequeno volume de loteamentos presentes na cidade em 1960. Contudo, entre os anos 1960 e a década de 1990 temos um crescimento expressivo dos loteamentos como se observa no registro de 1994. Aspecto, que é mais demarcado em 2020, quando o perímetro urbano passa a ser ainda mais ocupado.

Conforme o estudo realizado por Wengartner (2008), o fato de Campo Grande ter tido um acelerado crescimento urbano de cerca de 22 hectare ao ano nos anos 1980 e o surgimento de vários bairros, a implantação de novos loteamentos não se acompanhou o nível de ocupação da cidade. Reflexo, que segundo Wengartner (2008), estava ligado

a falta de planejamento no processo de ocupação urbana e ao rompimento da gestão administrativa com o planejamento urbano em favor da especulação imobiliária. O que gerou uma enorme crise urbana, implicando diretamente no crescimento das favelas da cidade, ao ponto de que em 1984, segundo aponta o autor, 10% da população do município residissem neste tipo de moradia.

Todavia, afim de evitar a ocupação "indiscriminada" de área públicas pelas populações mais vulneráveis, o município a partir da lei 2175/83 autorizou o uso da terra por comodato. Ou seja, como observa Wengartner (2008), um empréstimo gratuito e temporário do uso da terra. Desse modo em 1996, cerca de 1400 famílias já eram beneficiadas por esta Lei. Contudo, visando ampliar ainda mais este cenário surge em 1984 o programa de regularização e assentamento em favelas e o fundo de urbanização das áreas faveladas. Além disso, 1985 o município também passa a contar a Secretaria Municipal de Assuntos Fundiários. Uma das demandas dos movimentos urbanos e dos sem tetos, reflexos dos do movimento de Reforma Urbana Nacional.

Ainda no que tange ao crescimento dos loteamentos urbanos de Campo Grande, cabe notar os extensos espaços vagos entre os loteamentos ou as margens dos perímetros urbanos decorrentes de seus aos vários vazios urbanos. Segundo a lei que regulamenta estes espaços na cidade, os vazios urbanos são o conjunto de lotes ou glebas particulares localizadas no perímetro urbano que não cumprem a função social, consideradas as características de localização, infraestrutura disponível, acesso, abandono, não utilização ou subutilização dos imóveis, excluindo as áreas de interesse ambiental. Na prática, os vazios urbanos como destaca Conti, Faria e Timóteo (2014):

> "se manifestam no espaço urbano tanto pelas áreas desabitadas, descampadas, situadas em locais de adensamento demográfico, como pela existência de edificações igualmente desabitadas e localizadas em áreas equipadas com serviços públicos coletivos e individuais. Eles podem ainda ser formados por grandes extensões de terras rurais que passaram a pertencer ao perímetro urbano como consequências da necessidade de expansão da cidade, entretanto, não se integram à realidade da sociedade e passaram a ser mercadoria reservada e a espera de valorização para os grandes proprietários de terra, demonstrando que a expansão legal do espaço urbano nem sempre caracteriza a democratização da cidade (CONTI, FARIA e TIMÓTEO, 2014, p. 154)".

A noção mais ampla de vazio urbano como a reportada pelos atores, nos permite analisar em maior profundidade aspectos mais específicos da geografia urbana de Campo Grande como é possível observar no desenho dos vazios urbanos mais recentes apontados abaixo:
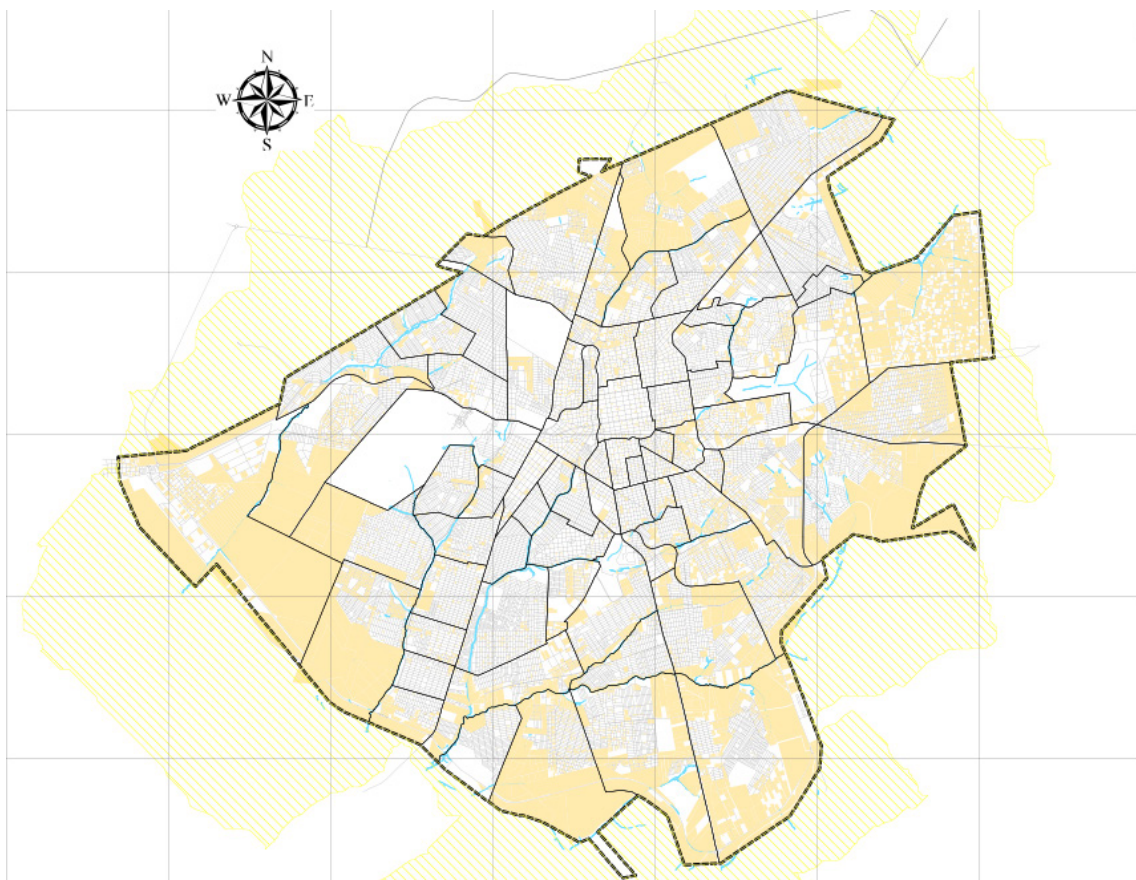
Figura 16. Vazios urbanos

Fonte: Lei Complementar n. 341, 2018. Diogrande (2019, p.89).

O esboço do mapa acima mostra na cor creme a amplitude dos vazios urbanos presentes nas diversas regiões do município, em especial, nas regiões mais periféricas. Estes enormes vazios urbanos trouxeram diversos problemas para o município, especialmente para a população mais periférica do município no que tange ao seu deslocamento para o trabalho ou mesmo pela ausência de infraestrutura de serviços e equipamentos públicos. A gênese destes problemas, no entanto, não se relacionou apenas aos vazios, mas conforme mencionou Arruda (2016), também a outros fatores ligados a condição urbanística do

município. Neste sentido, para o autor, a cidade seria vista como uma colcha de retalhos de lotes e glebas que há décadas conviveriam com os problemas inerentes ao caos urbano decorrente da condição de capital que a cidade havia se tornado.

Assim, a velocidade de crescimento urbano e da urbanização que fez com que a cidade dobrasse de tamanho a cada 10 anos, bem como a ausência de um planejamento mais aberto a participação popular e de setores representativos da sociedade civil organizada, além da migração intensificada dada a condição de capital do município foram alguns do fatores que segundo Arruda (2016), contribuíram tanto para a formação dos vazios urbanos como do caos urbano de Campo Grande nos anos 1980. Período que é marcado pelo rápido aparecimento de novas favelas em diversa regiões da cidade e um considerável aumento de demandas, sobretudo, no âmbito de serviços e infraestrutura urbana.

Fruto deste cenário que surge a partir da Companhia de Habitação Popular – Cohab, entidade do governo do estado, a autorização para construção de gigantescos conjuntos habitacionais no bairro das Moreninhas – Região urbana do Bandeira, localizado cerca de 12 km do centro e na periferia da cidade. Estes conjuntos, além de desrespeitar qualquer norma urbanística municipal da época permitiu a construção entre os anos 1980-1985 de mais de 15.000 habitações populares, ou algo em torno de 25% do total de habitações existentes em 1985. Tudo isso, em uma das regiões mais distantes e fora do perímetro urbano da cidade. Esta questão foi emblemática, pois segundo Arruda (2016), a cidade já tinha um perímetro de 28.500 hectares. O suficiente para abrigar mais de quatro milhões de pessoas em 1980, tendo em vista que a cidade só tinha 300 mil habitantes nesta época.

É justamente em virtude desse acontecimento que surgiu uma grande dúvida segundo o autor: porquê alterar o perímetro para implantar o maior conjunto habitacional do estado, nas Moreninhas? O episódio em questão apesar de não ter uma resposta efetiva e ser muito estranho foi, no entanto, aprovado pela Câmara Municipal, sem ter, segundo o autor uma discussão necessária que refletisse uma das principais lacunas da período, ou seja, o da ausência de planejamento urbano na cidade.

INTERESSES E CONFLITOS NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

As mudanças na geografia urbana decorrentes do desenvolvimento e do crescimento desordenado dos diversos municípios brasileiros intensificaram as demandas sociais trazendo novos desafios aos governos locais. Neste cenário, uma vez que os recursos se tornariam cada vez mais escassos a maior abertura e ampliação da participação popular na construção das políticas urbanas a partir dos anos 1990 se tornaria uma alternativa

significativa. É neste sentido, que a maior participação dos atores sociais na agenda política se ancorou nos princípios da gestão democrática reforçada principalmente pelas prerrogativas do Estatuto das Cidades de 2001, quando passa a fazer parte e influenciar diretamente na elaboração dos planos diretores municipais. Os planos gestores, que apresentam em geral validade de 10 anos é um instrumento que sintetiza várias deliberações e serve como guia para diversos investimentos na infraestrutura urbana municipal.

A construção efetiva destes planos busca, sobretudo, um crescimento e desenvolvimento mais equitativo da cidade, o que também implica em um maior desenvolvimento humano. Neste sentido, quando busca mudanças na legislação urbana é necessário observar implícita ou explicitamente os interesses e disputas em jogo, sejam os mesmos oriundos da população mais periférica e vulnerável, seja os de grupos comerciais e econômicos. Estes últimos, vistos como os donos dos capitais por operar visando a obtenção de algum tipo de lucro, juro ou renda. A aquisição destes tipos de capitais segundo menciona Maricato (2015), se relacionam na prática à incorporação imobiliária, construção de edificações, construção pesada, infraestrutura ou mesmo a partir de dividendos derivados do capital financeiro e imobiliário. Assim, partindo-se deste panorama, entende-se que qualquer normativa que afete a concessão, exploração, taxação e o direito ao uso da terra urbana tal como a construção ou revisão dos planos diretores é também do interesse dos donos destes capitais.

Em face deste cenário o desenho final do plano diretor torna-se um importante documento de regulação do espaço urbano tendendo a favorecer de modo geral um ordenamento urbano mais justo sem beneficiar grupos específicos que usam a terra urbana apenas para obtenção de algum tipo de vantagem. Mesmo assim, os planos diretores podem ser entendidos como espaços de antagonismos onde o governo é o mediador e juiz das decisões que implicarão nas mudanças e transformações do urbano pelos próximos 10 anos de sua validade.

Desse modo, os conflitos originados neste ambiente são relacionados a ações, práticas e repertórios que sintetizam as demandas de diferentes atores e grupos envolvidos. Na atualidade, são diversas as categorizações em torno dos tipos de atores e das formas de atuação em diferentes cenários. Assim, no que tange ao perfil e foco de atuação dos atores podemos acompanhar como apresentou Furini (2014), os seguintes aspectos:

Intra ou interurbano, quanto ao local a partir do qual age, a cidade, a rede urbana ou o sistema urbano, segundo a escala geográfica;
Individual ou social, segundo o objetivo social e espacial que a ação do agente almeja, ou seja, quais as finalidades envolvidas;
Público ou privado, de acordo com o tipo de iniciativa político-administrativa e a capacidade financeira de que são dotados os empreendimentos;
Ativo ou potencial, em relação à capacidade que os agentes possuem em tornar aplicável suas aspirações;
Intencional ou casual, de acordo com a presença ou não de propósitos - na forma de programas, planejamentos e projetos - nas tomadas de decisão;
Direto e indireto, segundo a forma de participação nas atividades que estruturam ou reestruturam o espaço urbano;
Subjetivo e objetivo, quando se considera a gênese representacional a partir da qual as ações são formuladas enquanto saberes ou quando tomam a forma de práticas, a partir dos saberes gerados;
Regulamentado ou desregulamentado, de acordo com a competência legal da ação e a área de atuação, em que o perfil dos agentes pode ser traçado conforme a legislação em vigor e os quadros profissionais envolvidos

Quadro 2: Perfil e foco de ações dos agentes urbanos

Fonte: Furini (2014, p. 17).

O quadro acima mostra uma síntese de formas ou práticas adotadas conforme algumas contribuições da teoria urbana sintetizadas pelo autor. Talvez algumas delas, possam ser vistas como simbólicas ou menos efetivas do ponto de vista de ações fora dos canais oficiais de discussão e mudança urbana. O que obviamente não quer dizer que sejam menos eficientes ou ultrapassadas no sentido a apresentar um cenário. Ademais, as estratégias de atores em defesa de seus interesses ou demandas especificas, ultrapassam os canais formais uma vez as estratégias, formas de interação e intermediação visando o sucesso são variadas. E cada ator, usa de seus próprios meios e métodos. Sejam eles, representantes do empresariado, setores do comércio e indústria ou os representantes de movimentos sociais ou do associativismo comunitário. Estes últimos, vistos em sua maioria, ligados a periferia ou regiões de maiores carências estruturais como, por exemplo, de moradia, transporte e lazer.

Em todo caso, o atendimento das demandas especificas de qualquer um destes segmentos ou ator está na sua capacidade de controlar ou influenciar a agenda ou diretrizes dos planos diretores. Cabe deste modo, avaliar se as articulações, disputas e resultados são equilibradas ou pendem para um ator especifico. Além disso, é importante

compreender como o associativismo comunitário que aglutina diversos atores e atua no enfrentamento as tendências neoliberais representadas pelos atores do capital, entre os quais a do empresariado campo-grandense.

Seguindo por este caminho ao levantar informações sobre a revisão do mais recente plano diretor de Campo Grande percebemos que o plano esteve envolto em polêmicas e discussões acaloradas entre o poder público e a sociedade, destacando os antagonismos entre os atores envolvidos. Os embates decorrentes deste cenário culminaram com diversos vetos do executivo municipal e uma sociedade política dividida com os rumos tomados pelo plano, que teve atrasos na sua implementação e só começou a vigorar plenamente concluído a partir de 2019.

As particularidades do processo de revisão de Campo Grande assinalam apenas mais um dos campos de disputa dos atores no campo das políticas urbanas. Todavia, embora, o processo de construção do plano diretor do município seja mais abrangente e democrático contemplando um espaço de participação de discussão mais equitativo e contar com diferentes setores da sociedade, entre aos quais, de segmentos populares, o espaço ainda é um ambiente passível de conflito de interesses e disputa de demandas como já mencionamos.

Nestes termos, para melhor entender o plano de revisão do plano diretor de Campo Grande vemos que é necessário analisar algumas características, divergências e disputas entre os atores participantes visando ampliar o debate sobre a questão. Partindo deste pressuposto, tentamos detalhar o comportamento de alguns atores no processo de construção do mais recente plano ocorrido entre 2016-2019. Observamos neste movimento elementos que pudessem enfatizar posições, sentidos e os interesses divergentes entre as tendências neoliberais ligadas ao capital financeiro e as pautas e demandas sociais representadas pelo associativismo comunitário local visando garantir alguns dos princípios voltados ao direito à cidade.

É importante lembrar que os atores sociais do associativismo comunitário de Campo Grande – MS, estão em grande medida aglutinados nos Conselhos Regionais. Os atores coletivos organizados nestes espaços específicos ganharam projeção ampliando a agenda de debates em diferentes frentes, entre elas, as voltadas as políticas urbanas uma vez que seus membros têm espaço e estão presentes tanto no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, como na elaboração do Plano Diretor.

Feitas estas observações, voltamos ao nosso objeto de análise, destacando que o processo que permitiu a configuração do atual plano diretor de Campo Grande – MS começaram efetivamente entre abril e agosto de 2016, praticamente com dois anos de

atraso, com a realização de reuniões com diversos segmentos da sociedade. A ideia inicial era que o mesmo ficasse pronto já em 2017, contudo o processo se estendeu e terminou apenas no final de 2018, entrando em vigor oficialmente em 2019, como já antecipamos.

Entretanto, de modo geral o processo de revisão começa a ser pensado em 2014, fazendo parte de diversas ações e discussões, e seguindo etapas de praxe de acordo com as diretrizes e legislações urbanas vigentes. Assim, o primeiro ponto foi a escolha de quem realizaria com o apoio da prefeitura todo processo. Optou-se, então, neste caso, pela escolha de uma empresa a partir do processo de licitação pública, onde deveria ser escolhida a empresa com o menor preço público.

A empresa URBTEC TM - Engenharia, Planejamento e Consultoria – EPP, foi a vencedora deste processo licitatório iniciado em 2014 sendo responsável para construção da revisão do atual Plano Diretor ao preço total de R$ 670.050,00. O prazo de conclusão destes trabalhos era inicialmente de nove meses a partir da sua assinatura do contrato, ocorrido 15 de março de 2016, mas, foi prorrogado posteriormente por mais cinco meses, ou seja, entre 15/12/2016 a 15/5/2017.

Ao todo as diversas etapas de revisão deste plano tiveram 69 reuniões públicas em 69 bairros dentre os 74 bairros existentes. As reuniões tiveram a participação de um total de 908 pessoas, além de ser realizado também consultas pela internet, bem como a aplicação de formulários junto à diversas comunidades. Foram feitas ainda 12 audiências públicas que contaram com o total de 683 participantes e ainda quatro reuniões setoriais envolvendo segmentos empresariais, conselhos de classe, instituições de ensino superior e atores do setor produtivo. Além disso, a mesma também foi objeto de discussão no CMDU, onde foi aprovado em 25 de outubro de 2017.

A Prefeitura através da PLANURB juntamente com a URBTEC produziram ao longo de várias etapas diversos documentos decorrentes das atividades inerentes a revisão, entre os quais destacamos quatro relatórios técnicos como: a) Relatório P2 - Análise da Situação Atual; b) Relatório P3 - Processo Participativo; c) Relatório P4 - Proposta Preliminar do Plano Diretor e Estudo de Cenários – 2045; d) Relatório P5 - Minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal de Campo Grande[1].

Os presentes relatórios em síntese fornecem algumas pistas para compreender melhor o debate sobre a questão urbana e observar os movimentos dos atores nas disputas pela defesa de seus interesses. Contudo, antes de entrar no tema em questão, é importante destacar alguns detalhes dos referidos documentos. No diagnóstico presente no relatório de *análise da situação* temos alguns pontos interessantes. Tais como, no âmbito

1. Todos estes documentos encontram-se disponíveis no site da Prefeitura Municipal de Campo Grande: https://www.campogrande.ms.gov.br/planurb/downloads/plano-diretor-de-campo-grande/

do: *Ordenamento Territorial.* Aqui o relatório enfatiza pontos que não são estranhos a teoria urbana, como a existência de especulação imobiliária; áreas de risco de alagamento e de ocupações irregulares em diversas regiões urbanas; bem como usos irregulares do solo em regiões urbanas e industriais. Também registra a falta de estrutura em diversas regiões sem especificar de forma mais minuciosa onde e como a falta de estrutura se manifesta. Além disso, outro aspecto relatado é a localização de equipamentos sociais como de lazer e esporte, que em muitos casos também estão distantes das regiões mais periféricas.

No campo da *Habitação*: o mesmo menciona a existência de muitos vazios urbanos, falta de estruturas em bairros periféricos e a defasagem da Lei de regularização fundiária do município. Em torno do *Desenvolvimento econômico:* destaca ainda a carência de equipamentos de saúde, educação, lazer, esporte, cultura nas diversas regiões urbanas; falta de equilíbrio de oferta de equipamentos com o crescimento da população e pouca diversificação.

Finalmente na área de *Gestão Urbana:* enfatiza a ausência de maior transparência e fiscalização das politicas de habitação, bem como chama atenção para excessiva centralização da administração pública e necessidade de ampliação da participação na tomada de decisão. O relatório enfatiza por fim, que mudanças sejam feitas no CMDU, para que o mesmo passe a respeitar a deliberações das Conferências das Cidades.

Em outro relatório, no que diz respeito a participação, um primeiro ponto a destacar se relaciona aos atores distintos que participaram de todo o processo. O relatório que abrange o *processo participativo* mostra que a revisão do plano diretor foi construída a partir de diversas reuniões técnicas e consulta pública com múltiplos setores sociais e atores da sociedade civil organizada. Seguindo as normativas de planejamento urbano vigentes em nível nacional. Diante disso, houve a realização de oficinas comunitárias em todas as sete regiões urbanas a qual se divide o município. Desse modo, houve diversas atividades com setores e atores considerados relevantes pelo governo local. As etapas participativas conforme o relatório foram as seguintes:

> *Etapa-1: Reuniões técnicas com as pastas da administração municipal envolvendo.* As mesmas foram as seguintes: desenvolvimento socioeconômico; patrimônio natural e cultural; ordenamento territorial; habitação; mobilidade, transporte e acessibilidade.
>
> *Etapa-2: Consultas públicas e reuni*ões pública*s com segmentos da sociedade civil organizada e entidades de classe.* Estes segmentos foram os seguintes: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS; Conselhos de Arquitetura e Urbanismo; Universidade Católica Dom Bosco; UNIDERP; Sindicato da Habitação; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia; Instituto Lincoln; Conselhos

Regionais; Conselho Regional da região urbana do Centro; Associação Comercial e industrial; Conselho de apoio da pessoa com deficiência.

Etapa-3: Realização de Oficinas Comunitárias com a população das regiões urbanas: As regiões urbanas foram as seguintes: Região do Anhanduizinho; Região do Lagoa; Região do Prosa; Região do Segredo; Região do Centro; Região do Bandeira; Região do Imbirussu; Distrito do Anhanduí; Distrito do Rochedinho; Conselho do Desenvolvimento Rural. Estas reuniões, de modo geral, serviram para captar demandas e estabelecer diretrizes tendo como eixo norteador as balizas do governo local.

As atividades participativas em geral forneceram um amplo conjunto de informações acerca das demandas urbanas e perspectivas de mudança e adequações que subsidiaram todo o desenho do processo de revisão, inclusive na etapa de construção da *proposta preliminar do plano diretor e de estudo de cenários-2045*. Neste documento, destacamos os seguintes aspectos:

Ordenamento territorial: Que previu a inclusão de outorga onerosa de alteração de uso nas áreas passíveis de serem ampliadas; a execução no âmbito dos parcelamentos do solo urbano de um levantamento e cadastramento das glebas dentro do perímetro urbano para cobrança de IPTU. Bem como, a criação de alíquotas diferenciadas por uso e localização, recomendando ainda a necessidade de regulamentar a legislação urbanística, ambiental e tributária e de realização de um melhor aproveitamento do solo nos vazios urbanos.

Já no que tange a *habitação,* destacamos a recomendação de criação de programas habitacionais com recursos municipais, bem com o estímulo as parcerias público/privados que possibilitem a geração de lotes para os programas habitacionais. Além disso há outras recomendações como: O fortalecimento de alternativas visando o uso de água e energia de forma sustentável, a distribuição de conjuntos habitacionais e o estímulo a autoconstrução com a assistência do município e ainda a necessidade de melhora da transparência em relação ao acesso à habitação social e a execução dos programas habitacionais com o acompanhamento da comunidade.

No âmbito do *desenvolvimento sustentável*: O ponto central está relacionado a gestão e ação de obras e projetos, o estímulo as atividades econômicas sustentáveis e a inovação e o empreendedorismo. E por fim, quanto a *gestão urbana*: As principais recomendações está no favorecimento da descentralização e solicitação de serviços públicos da administração municipal envolvendo regiões urbanas e distritos, além do maior respeito as recomendações do Ministério das Cidades quanto as proporções de sua composição.

Além disso, também foi destacado a intenção de que o CMDU passe a ter papel deliberativo nas matérias definidas em lei específica e a necessidade de maior fortalecimento dos Conselhos Regionais. Há ainda a menção a capacitação de seus conselheiros e representantes, bem como das entidades de base com a necessidade de realização das conferências comunitárias anuais. Um outro ponto a ser registrado seria no sentido a passar o desenho dos conselhos municipais de consultivos para deliberativos nas matérias definidas em lei específica e garantir a participação como compromisso de uma gestão compartilhada entre sociedade civil e poder público.

Enfim, no último relatório, temos a *minuta* comentada do *projeto de lei do Plano Diretor* pela URBTEC/PLANURB que recebeu posteriormente várias sugestões da sociedade campo-grandense, especialmente de atores que participaram ou não das etapas iniciais em torno de oficinas e reuniões organizadas pelos coordenadores do processo de revisão. Contudo, após a confecção da minuta e das várias sugestões chegou-se a uma proposta final. A mesma foi concluída e apresentada à prefeitura para os demais prosseguimentos legais, como para aprovação e submissão à Câmara de Vereadores, para posteriormente ter sua promulgação publicidade. A versão final da revisão do plano diretor foi publicada com ajustes da versão inicialmente publicada em 05 de dezembro de 2018 no Diário Oficial do Município – Diogrande, n. 5.426 a partir Lei Complementar n. 341, de 04 de dezembro de 2018, no Diogrande n. 5.539 em 3 de abril de 2019.

O novo plano, intitulado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande – PDDUA em comparação com o anterior, do ano de 2006 traz um conjunto de detalhes e traços significativos, valendo a pena destacar alguns deles, diante as intenções deste estudo. Neste sentido, entendendo que as palavras chaves são fontes ou indícios importantes para um entendimento mais geral das diretrizes ou enfoque deste documento, fazemos da ferramenta *wordclouds*[2] para mapear e quantificar as principais palavras constantes em ambos os planos, ou seja, entre o plano de 2006 e o oriundo da revisão atual como veremos nas nuvens de palavras abaixo:

2. https://www.wordclouds.com/

Figura 17. Nuvem de palavras da revisão do Plano Diretor de 1996

Fonte: Elaboração própria.

Conforme observado na figura acima, destacamos as 10 palavras mais citadas, que são em ordem decrescente: municipal, lei, direito, interesse, urbano, Campo Grande, ambiental, social, áreas, desenvolvimento. Estas palavras mostram alguns eixos de discussão que foram e estiveram presentes no plano diretor oficial. Já em relação ao atual plano seguindo a mesma linha anterior, chegamos ao seguinte cenário:

Figura 18. Nuvem de palavras do atual Plano diretor

Fonte: Elaboração própria.

Em relação as palavras do plano atual vemos como as 10 principais palavras: municipal, lei, desenvolvimento, poder, urbana, áreas, executivo, urbano, interesse, política. Comparativamente, as palavras adotadas apresentam um perfil similar quanto aspectos ligados ao município, lei, urbano, mas há aspectos que são mais proeminentes. Neste sentido, talvez um dos principais detalhes do plano atual esteja no destaque da perspectiva ambiental, que embora, não aparecesse entre as 10 palavras mais citadas, ganhou maior espaço no plano em relação à versão anterior. Especialmente no que tange a crescente preocupação com a questão ambiental e o desenvolvimento sustentável do município. Todavia, indo mais a fundo e pensando as dimensões de espaço urbano em relação a questão fundiária e de moradia, podemos observar avanços em vários cenários, visto que novo plano é mais robusto e abrangente ao apontar para tendências no sentido a um maior respaldo as demandas urbanas. Dentro desta perspectiva podemos ressaltar considerando o referido plano os seguintes aspectos:

a. Dispositivos de garantias para o cumprimento da função social da propriedade urbana:

Segue o que determina o Estatuto das Cidades, visando a utilização compatível de usos que promovam o adensamento e a urbanização, sob pena da aplicação das sanções previstas na legislação em caso de descumprimento como: Outorga onerosa do direito de construir; Transferência do direito de construir; Direito de preempção; Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; Desapropriação; Operação urbana consorciada; Outorga onerosa de alteração do uso do solo.

b. Ampliação das Zonas de Interesse Social – ZEIS, visando maior regularização fundiária

As Zonas Especial de Interesse Social – ZEIS como já enfatizado são passíveis de serem utilizadas para programas públicos de regularização fundiária e produção de habitação de interesse social a partir de duas modalidades: I - ZEIS 1 - são constituídas por áreas com ocupações irregulares consideradas consolidadas após 10 anos de ocupação nas quais o poder executivo municipal, após tentativa de reintegração de posse, promoverá a regularização fundiária e urbanística, por meio de legislação específica. E as ZEIS 2 - constituídas de terrenos não edificados, imóveis subutilizados ou deteriorados, ou ainda, não utilizados destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social.

Nas ZEIS, o Poder Executivo Municipal poderá autorizar a Outorga Onerosa do Direito de Construir como forma de incentivo para a construção de habitação de interesse social, tendo como instrumentos jurídicos a: Transferência do direito de construir; Direito de preempção; Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; Desapropriação; Operação Urbana Consorciada.

c. Criação das Zonas de Centralidades (ZC):

São porções da área urbana destinadas à promoção de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais ou de bairros, em que se pretende incentivar usos diversificados e produção habitacional com densidade demográfica líquida de até 330 (trezentos e trinta) habitantes por hectare e, densidade demográfica de 60 (sessenta) habitantes por hectare.

d. Instituição de descentralização administrativa

Conforme mencionado no Art. 37. A prefeitura cumprindo o que determina o artigo

75 da Lei Orgânica de Campo Grande, irá implantar em até dez anos, em cada uma das regiões urbanas, com exceção da Região Urbana do Centro, Administrações Regionais (AR).

e. Dispositivos da política de habitação e regularização fundiária

Em relação a *habitação* há uma maior diversificação das faixas de renda para moradia popular com faixa de até 10 salários mínimos, embora a prioridade seja de até três salários. Além disso reforça-se os mecanismos contra os descumprimentos da função social da terra quanto a terrenos não edificados e subutilizados, aplicando-se: o *imposto progressivo* de tempo ou *Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU progressivo no tempo*, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. *Desapropriação do imóvel,* quando decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização. E o *Consórcio Imobiliário* como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel, seguindo a Lei n. 10.257/2001, do Estatuto da Cidade para planos de viabilização de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

Além disso, a prefeitura buscou introduzir os *Planos de Bairro* – PB, instrumentos de planejamento urbano participativo dos bairros que têm como objetivo estudar e compreender a realidade econômica-social, cultural e urbanística na escala do bairro, onde serão dimensionados e localizados os equipamentos comunitários e urbanos, as infraestruturas urbanas, as centralidades e as atividades econômicas essenciais necessárias. Tudo isso, sempre elaborados com a participação dos moradores e das lideranças comunitárias locais.

Em síntese as percepções ilustradas mostram de modo geral que o novo plano é mais amplo e abrangente que o anterior prevendo mudanças consideráveis em relação a questão da habitação e regularização fundiária. Além disso, é possível ressaltar a tentativa de robustecer a participação popular à medida que o governo local busca dar mais espaço aos atores sociais. Nesse sentido, as administrações regionais são apenas alguns dos exemplos das novas tendências de participação do município.

Feitas estas considerações mais gerais passamos ao exame dos embates e conflitos existentes no processo de construção do novo plano diretor. Todavia, vale considerar aqui, que não se trata de embates ou conflitos factuais, mais tendenciais divergentes sutilmente percebidas dentro do processo, especialmente entre os atores oriundos do associativismo

comunitário e atores econômicos, pouco visíveis enquanto sujeitos, mas com demandas evidentes em defesa de interesses que lhes são característicos.

Vejamos então, algumas evidências destes embates priorizando primeiramente sugestões, recomendações e demandas solicitadas pelos atores, partindo inicialmente da demarcação de quem são os atores presentes neste processo a partir da participação nas consultas públicas realizadas especificamente com cada um dos segmentos conforme o relatório de participação URBTEC/PLANURB (2016), e externo ao relatório, a partir das contribuições encaminhadas diretamente a PLANURB[3]. Nesse sentido, classificamos os atores envolvidos direta ou indiretamente em três grupos nesta abordagem: *Atores de estado* (envolvendo instituições e segmentos públicos); *Atores imobiliários* (representantes dos interesses do capital envolvendo no espaço urbano); e, os *Atores sociais* (segmentos do associativismo aglutinados nos Conselhos Regionais ou não, tais como a população em geral, trabalhadores, movimentos sociais e demais sujeitos que não se enquadram nas categorias anteriores).

Os Atores de Estado: Em linhas gerais são para nossa classificação nesta análise, os mediadores e/ou defensores de princípios constitucionais, caraterizados dentro do processo conduzido pela URBTEC/PLANURB exclusivamente pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, já que a própria PLANURB, órgão da Prefeitura Municipal de Campo Grande é mediadora do processo. Externo as etapas participativas poderíamos acrescentar ainda secretarias e departamentos ligados ao município ou vinculadas ao governo estadual ou federal.

Os Atores Imobiliários: São aqui aqueles defendem o livre mercado e o direito a exploração do solo sem limitadores, assim como a isenção de tributos ou outros tipos de desonerações. Nesta abordagem, são representados diretamente pelo Sindicato da Habitação – SECOVI, Associação Comercial e Industrial de Campo Grande – ACICG, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, Universidade Católica Dom Bosco, UNIDERP e Instituto Lincoln. Vale considerar aqui que a SECOVI e a ACICG foram a que tiveram um posicionamento mais enfático as questões em torno da defesa de empreendimentos imobiliários ou capitalistas em face aos demais, com propostas destacadas neste campo da etapa participativa. Externo as etapas participativas, mas com sugestões/recomendações pontuais estão: A Federação dos Industrias do Estado de Mato Grosso do Sul – FIEMS, o Sindicato Rural de Campo Grande, Normandie - Agropecuária e Empreendimentos Imobiliários, Sindicato Intermunicipal da Indústria da Construção do Estado de Mato Grosso do Sul – SINDUSCON/MS, RG Engenharia, Associação de Bares

3. Conforme ofícios disponibilizadas na página do Plano Diretor da Prefeitura Municipal de Campo Grande: https://www.campogrande.ms.gov.br/planurb/downloads/plano-diretor-de-campo-grande/

e Restaurantes – ABRASEL /MS.

Enfim, os Atores Sociais, que envolvem os movimentos sociais, organizações representativas de segmentos excluídos ou marginalizados, organizações não governamentais entre outros, que buscam maior acesso a moradia e regularização fundiária e o atendimento de demandas reprimidas, bem como o respeito as normas constitucionais. Os mesmos são representados aqui principalmente pelos Conselhos Regionais. Em relação a outros atores deste segmento, podemos apontar para os presentes na audiência de discussão da minuta em 09 de outubro de 2017, onde tivemos uma diversificação destes sujeitos com a participação de outros atores não caracterizados pelos Conselhos Regionais. Vejamos abaixou alguns dos interesses propostos por cada um dos grupos:

Tipos de Atores	Interesses
Atores de Estado	Apresentam concepções voltadas ao urbano como um todo, defendendo aspectos normatizadores ligados aos direitos constitucionais, princípios de transparência, impessoalidade e de prestação de contas. Além disso buscam: Organização do espaço urbano e o atendimento das demandas da sociedade.
Atores Imobiliários	Defendem interesses de classe, livre atuação do mercado, menos burocracia, taxações e tributos, bem como incentivos aos investimentos urbanos. Ou seja, com uma visão predominantemente voltada ao empresariado e empreendimentos urbanos com menor controle estatal.
Atores Sociais	Buscam maior participação nas decisões sobre o urbano com poderes deliberativos, sobretudo, em defesa de direitos constitucionais de moradia e saneamento, bem como mecanismos de contrapartida aos empreendedores urbanos em caso de problemas causado aos moradores. Por outro lado, procuram mais controle social da coisa pública e capacitação de suas lideranças para melhor atuar nos espaços previstos.

Quadro 3. Síntese dos interesses dos atores envolvidos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Temos a partir deste quadro um panorama acerca dos pontos centrais levantados pelos principais atores de cada segmento no que tange aos interesses e disputas que são colocadas em curso no âmbito da revisão do plano diretor do município. Em todo caso, o quadro acima assinala apenas alguns dos elementos relativos as suas recomendações ou demandas que grosso modo, satisfariam seus interesses na revisão. Todavia, não percebemos posições mais antagônicas entre os atores quanto aos seus objetivos primeiros, e sim, alguns pontos de consenso, inclusive entre atores que aqui classificamos como imobiliários, que reforçaram, por exemplo, a participação e a existência de canais como os Conselhos Regionais, uma pauta que converge em polo oposto à sua base.

Não obstante, voltando as particularidades de cada ator nas disputas em torno da Revisão do Plano Diretor podemos apontar mais objetivamente no quadro abaixo, os

seguintes trechos contidos em ofícios, mensagens decorrentes das etapas participativas do plano ou enviadas diretamente para PLANURB, depois dos encaminhamentos da minuta final do plano, conforme já antecipamos neste estudo:

Atores Imobiliários
"...diminuição dos custos para empreendedores investirem no município..." "...Instrumentos como o IPTU progressivo e redução drástica de índices urbanísticos que além do aumento dos custos, trariam instabilidade, insegurança jurídica, confusão de valores de garantias bancárias e judiciais, e como consequência, diminuição do potencial de financiamentos apara o empreendedorismo com forte descontinuidade de investimentos." ".... devemos lançar de mão de ferramentas que gerem mais custos, ou gerem mais restrições que afetem a escala e assim a viabilidade de novos empreendimentos" "Não permitir a criação de qualquer mecanismo de aumento de custo tributário, inclusive imposto progressivo" "Não implantar ou aumentar impostos e tributos, inclusive imposto progressivo sobre imóveis." "Contemplar prazo de carência para entrada em vigor do novo Plano Diretor, preservando a segurança jurídica dos empreendimentos." "...promoção de incentivos fiscais, tributários, editalícios e/ou comerciais ao produtor rural do Município."

Quadro 4. Subsídios dos interesses dos atores imobiliários

Fonte: Elaboração pelo autor.

O quadro acima mostra trechos apontados que demarcam os interesses que atores que geralmente são inseridos neste grupo. Embora, como dito anteriormente haver posicionamentos condizentes com os princípios democráticos como, por exemplo, de participação.

Porém, avançando, por outro lado, no campo dos atores sociais em torno da construção da Revisão do Plano Diretor, vale considerar a atuação dos Conselhos Regionais, que contou com a ajuda do Ministério Público visando garantir a inclusão de alguns pontos específicos inerentes a população mais periférica do município. Neste sentido, utilizamos das informações do oficio produzido pelos Conselhos Regionais do Munícipio, juntamente com o Ministério Público do Estado. Os mesmos apresentaram ao todo 38 sugestões, que foram enviadas ao Departamento de Planejamento Urbano - PLANURB em 09 de outubro de 2017, visando à inserção de diversos pontos na minuta de revisão do atual Plano Diretor. As sugestões foram respondidas pelo departamento em 30 de outubro do mesmo ano.

A este respeito, cabe salientar que 25 das sugestões foram acatadas na sua integra, 5 delas, acatadas parcialmente e 8 rejeitadas. Entre as rejeitadas observa-se pontos que justamente enfatizam os distintos interesses dos atores atuantes no processo. Acerca

destes pontos destacamos especificamente as sugestões 27 e 33. O ponto 27 enfatizou em relação ao artigo 38 do Plano diretor, a possibilidade de revisão das concessões de serviços públicos, quando da insatisfação dos usuários por irregularidades e/ou mal desempenho. Questão que não foi acatada em virtude das regulações maiores ao qual o plano diretor estaria vinculado.

Já o ponto 33 estava relacionado a manutenção da paridade quantidade de vagas para os trabalhadores em empresários e não a inversão passando as vagas de trabalhadores a empresários no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Urbano - CMDU. Em resposta, a posição foi de que o plano seguia rigorosamente as normativas do art. 4º do Decreto Federal nº. 5.790 de 25 de maio de 2006 sobre a composição atual. Ocorre que no decreto citado, que trata dos conselhos de cidades os números de trabalhadores e empresários são mantidos, ou seja, são iguais, tal qual o pedido de inclusão sugerido.

Avançando em sentido oposto as prerrogativas não acatadas, passamos a destacar algumas daquela que foram aceitas e incluídas na versão final do plano graças à atuação dos Conselhos Regionais e apoio do Ministério Público[4]. Entre elas assinalamos a: *Sugestão 10*, que tratou das Zonas Especiais de Interesse Social, onde os Conselhos Regionais identificaram poucas áreas demarcadas e a ausência de dados que pudessem apontar se as mesmas seriam suficientes para acomodar a população de baixa renda do município no que tange ao acesso ao solo urbano e moradia segura. Neste sentido, verificamos na redação do plano atual maior objetividade quanto a esta demanda.

Sugestão 16. A posição defendida pelos Conselhos neste ponto se relacionou a necessidade do poder executivo de informar de forma clara um prazo para revisar o Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB. Item que não constava na minuta e que também foi incorporado na versão atual.

Sugestão 18. Tratou da Outorga Onerosa. Neste ponto a recomendação dos Conselhos foi no sentido do plano diretor fixar regras também para a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, visto que para este tipo de outorga nada constava, apenas fazia menção a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Sugestão 20. Ponto que tratou do Consórcio Imobiliário. Em tal ponto, os conselhos manifestaram que esta opção de consórcio fosse adotada para ser mais uma opção do executivo no sentido ao cumprimento da função social da propriedade urbana, especialmente para propostas que envolvam planos de urbanização, regularização fundiária, reforma, conservação ou construção de edificação.

Sugestão 23. Tratou do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, e seus impactos

4. É importante sublinhar que os Conselhos Regionais contaram com a análise técnica do Departamento Especial de Apoio às Atividades de Execução de Atividades – DAEX, da Cortec- Engenharia e Arquitetura.

quanto a grandes empreendimentos. Nesta abordagem, a recomendação foi de que houvesse seção especifica e destacada no atual plano. Pedido que também foi atendido.

Embora o documento com sugestões e recomendações encaminhado em sua integra seja robusto e coerente, mostrando que a atuação dos Conselhos Regionais foi entre todos os atores, talvez a mais efetiva, os pontos sugeridos acatados servem para mostrar de maneira ainda que superficial sua importância dentro de todo processo de revisão. Nesse sentido, mesmo que outros poucos pontos não fossem atendidos a iniciativa e prontidão dos Conselhos Gestores mostraram que a participação popular representada pelos conselhos foi fortalecida em nível local.

Já em relação a atuação da Câmara Municipal de Campo Grande, vale a pena apontar outros aspectos, embora, neste caso, estejamos falando de uma estrutura com ritos e funcionalidades especificas para esta casa de leis. Desta forma, as observações são mais diretas e objetivas. Em primeiro lugar, cabe destacar a tramitação do plano nesta instituição. Uma das últimas etapas e, não menos importante para a conclusão da revisão final do plano. No entanto, sem fazer aqui uma análise mais aprofundada, vale destacar que o projeto de revisão do plano diretor foi protocolado em 14 de junho de 2018, sendo finalizado sua análise em 24 de outubro de 2018. O mesmo, nesta casa de leis, teve ao todo 182 emendas, sendo 79 delas modificativas do texto original, 80 aditivas e 23 suprimidas. O texto em questão foi aprovado em turno único em 01 de novembro de 2018 com 28 votos favoráveis. No entanto, em 04 de dezembro do mesmo ano foi vetado parcialmente pelo executivo municipal. Desse modo, a versão final do plano foi publicada apenas em 03 de abril de 2019.

O processo de revisão do plano diretor como visto foi longo e envolveu diferentes atores e contribuições. Mas, em comparação com os planos anteriores saiu mais fortalecido e abrangente, embora, muito se possa acrescentar em determinados aspectos. A exemplo, na necessidade de melhorar as fases de oficinas e de reuniões com as comunidades, para que a população periférica em mais comum tenha presença maior, tal como ocorreu na audiência de 2017. Além disso, também seria oportuno que algumas datas fossem em finais de semana para que mais pessoas pudessem participar.

Entretanto, o plano avançou no campo da participação, tendo em vista e que foi criado e aguarda implementação a partir deste plano diretor dos Planos de Bairros que somados as Câmaras de Bairro dos Conselhos Regionais e demais instâncias participativas existentes no município amplia e intensifica o debate e a participação popular, especialmente nos processos de revisão.

Todavia, de modo geral, nos valendo tanto da análise do relatório de participação

deste plano como da observação de outros documentos, não percebemos a presença maciça nas listas de presença de atores populares ligados ou não a sociedade civil organizada, especialmente de entidades populares como CUFA, Movimentos dos Sem Tetos e outros atores que simbolizam de modo mais enfático algumas das bases populares que possuem atuação ativa junto as comunidades mais excluídas da cidade. Nesse quesito, vemos também a necessidade de mudança de estratégia visando o fortalecimento de participação popular para além das audiências públicas.

Enfim, no que tange as disputas entre autores de segmentos diferenciados, observamos, pelo menos no âmbito de construção do plano diretor um cenário de certo modo amistoso, sem embates contundentes nos documentos observados, embora as polêmicas inerentes estejam presentes nas sutilezas dos objetivos, propostas, discursos e interesses dos atores como anteriormente observamos. Em todo caso, mesmo que discordâncias existam, estas não devem ultrapassar as linhas demarcatórias do que é legal, constitucional e direito dos atores participantes e envolvidos no processo. Cabe, no entanto, que o Estado, representado pelo município, garantir e fazer cumprir aquilo que estabelece a Constituição no sentido fomentar a participação e garantir que o direito à cidade alcance toda a população.

A CONTRIBUIÇÃO DOS CANAIS DEMOCRÁTICOS PARTICIPATIVOS LOCAIS

A maior abertura participativa de Campo Grande, caracterizada especialmente após a criação do Conselhos Regionais (1998), contribuiu para que o município fortalecesse a sua interlocução com a população local. Um dos diferenciais em relação a outras experiências de participação é que estes conselhos fazem parte da estrutura do município junto a área de planejamento, não dependendo da vontade política de mandatários municipais, visto que possui uma estrutura permanente e deste de sua criação continua presente no munícipio. Em todo caso, cabe a avaliar no que tange a proposta desta abordagem em que medida ou de que forma os canais democráticos participativos existentes e as disputas pelo espaço urbano de fato contribuem para o desenvolvimento urbano e a defesa do direito à cidade?

A presente questão é significativa e, como discutimos até aqui, apresenta diversos elementos e características. Mas, cabe primeiramente observar que os canais ou a estrutura de participação do município não se resume apenas aos Conselhos Regionais, embora, sejam estes que melhor simbolizem a participação popular no município. Mesmo que o município possua outros espaços participativos como os conselhos gestores municipais que permanecem ativos.

São através do Conselhos Regionais que entidades expressivas no âmbito

da habitação e regularização fundiária atuam e se expressam, como a Comissão de Representantes de Favelados – CRF e a União Campo-Grandense de Associações de Moradores em Favelas, Assentamentos Urbanos e Rurais, Núcleo Habitacional e Entidades Afins – UCAF. A primeira surgida em 1984 visando defender os interesses e as demandas das pessoas sem moradia e em busca da casa própria, tendo ao longo de sua existência a participação em diversas ações como na realização de abaixo-assinados, passeatas, manifestações entre outras formas. Já a UCAF, nasce ainda antes em 1983, fazendo parte dos Conselhos Regionais já em 2001, tendo deste seu surgimento realizado passeatas, abaixo-assinados entre outras manifestações pacificas. O objetivo desta entidade é similar ao da CRF, a qual atua conjuntamente na pauta pela moradia e regularização fundiária, especialmente ao longo dos anos 1990 (SOUZA, 2020).

Em todo caso, são os Conselhos Regionais que sintetizam as lutas por direitos urbanos e a cidade desenvolvida. Neste sentido, como foi demonstrado, especialmente nas duas últimas décadas a presença e atuação destes conselhos tem sido centrais na discussão, atuação e influência no âmbito das políticas urbanas, especialmente aquelas as voltadas a periferia do município. Um dos exemplos recentes talvez mais efetivo seja, como demonstramos, sua atuação na elaboração do atual plano diretor. Embora, os próprios conselheiros mencionem a necessidade de capacitação, treinamento para ampliar sua atuação e desempenho no município.

Em síntese, de modo geral, a questão participativa demostrou ser um dos pontos mais significativos, e em relação ao questionamento acerca da forma os atores se movimentam em prol de suas demandas locais e especificas podemos dizer que participação popular canalizada principalmente pelos Conselhos Regionais é uma das estratégias de movimentação robusta. Uma vez que conforme podemos observar, a presença e atuação nestes conselhos tem sido fundamental no âmbito do desenvolvimento local. Cabe, no entanto mensurar por outro métodos de quem são seus atores mais proeminentes e de que modo apresentam alternativas dentro dos conselhos para o saneamento das demandas mais expressivas que assolam, principalmente as regiões mais periféricas do município.

Estas novas abordagens são, neste sentido, indispensáveis para responder outras diversas questões, como, por exemplo, apontar de que forma atuam os movimentos, grupos, entidades e associações fora destes canais oficiais de participação, ou ainda, por que não participam. Sabemos conforme estudo de Souza (2018, 2020), que espaço dos conselhos é amplo e contempla entidades sociais variadas como associações moradores, clube de mães e outros diversos tipos de formas de associativismo, que em sua maioria podem ser consideradas como *Brokers* ou *Brokerage*, ou seja, entidades mediadoras do associativismo local.

Contudo, embora os números de atores sejam elevados, muitas entidades, acabam por não se vincular a estes espaços. E entender alguns dos porquês seria neste sentido, uma forma de ampliar de contribuir com o avanço da democracia participativa através da participação popular local. Ademais, espera-se que ampliação recentes dos espaços de participação caracterizada pelos Conselhos de Bairros e as Câmaras de Bairros apresentem em médio prazo efeitos significativos, especialmente nas politicas urbanas.

CAPÍTULO 6

O COMPONENTE DEMOCRÁTICO COMO CHAVE DE TRANSFORMAÇÃO URBANA

As principais transformações do espaço urbano em torno dos direitos das populações mais vulneráveis também podem ser pensadas como reflexos diretos e indiretos da manutenção da democracia. O que prevê entre outras coisas, a livre manifestação popular e o comprometimento dos governos com a agenda das políticas públicas voltadas, sobretudo, ao atendimento das demandas urbanas. Sob esta ótica, este capítulo busca apresentar um panorama acerca de contextos que podem ser diretamente afetados tanto positivamente, como negativamente no âmbito urbano. Os mesmos estão fortemente relacionados a vontade política, daqueles que de algum modo tomam as decisões que vão produzir efeitos em toda a sociedade.

A democracia ou seus preceitos podem ser vislumbrados como uma das esferas mais suscetíveis deste contexto. No âmbito da ciência política, a democracia pode possuir várias gradações ou níveis de democratização, que podem ser mais ou menos livres, plurais e igualitárias, bem como altamente sensíveis aos interesses de seus governantes. Além disso, a democracia poderia ter picos mais elevados ou baixos ou ainda conforme mencionou Dahl (2004) ter elementos coerentes entre uma democracia real e ideal.

Pensando especificamente na realidade da democracia brasileira mais recente, e uma das formas de interpretá-la Avritzer (2018), propôs a perspectiva dos movimentos pendulares. Onde normativa ou empiricamente a democracia brasileira poderia ser vista a partir de um pêndulo caracterizado tanto por momentos *históricos,* onde as elites e massas partilhavam de forte entusiasmo democrático propiciando medidas na direção da ampliação da soberania popular e dos direitos, ou mesmo de *momentos regressivos*, como o ocorrido com o golpe de 1964. Segundo o autor, a partir de 1988 o cenário democrático brasileiro passou a se consolidar sem elementos de regressão contundentes. Este período que de certo modo se estende até 2012 se altera a partir de 2013, quando vias antidemocráticas ou contra democráticas ganham força através de um maior questionamento da democracia.

É justamente sob esta perspectiva que a tese do pêndulo democrático é abordada, de forma que a democracia brasileira pode envolver tanto períodos democráticos, quanto períodos de regressão democrática, ou seja, tanto respeitando, como repudiando as balizas de democracia em sua plenitude. Tal linha de raciocínio, no entanto, não é estranha a teoria urbana, que tem acompanhado as mudanças democráticas brasileiras olhando para as múltiplas transformações do espaço urbano, seja a partir das posturas políticas dos governos e da sua forma gestão e implementação de políticas urbanas, seja pelas formas de manifestação e tratamento dos problemas que assolam as cidades brasileiras.

Em todo caso, ganha espaço no âmbito urbano, a hipótese proposta por Ribeiro (2020), de existência de uma "inflexão ultraliberal da ordem urbana capitalista". Ou seja, de uma ruptura de determinadas dinâmicas que dariam continuidade a certo padrão de organização social do território presentes ao longo das últimas décadas. A partir desta concepção, um dos sintomas deste conceito estaria no avanço das reformas neoliberais presentes desde 2016, mas que passam por uma acelerada desregulação vinculada a desarticulação dos sistemas de proteção existentes para liberação das forças de mercado das amarras institucionais promovidas de modo mais visível, especialmente a partir da quebra institucional que fundamentou o governo de Michel Temer.

A consolidação deste cenário irá prescindir segundo o autor a construção de um amplo consentimento social que passará a legitimar as reformas que começam a ser implementadas. Entre os quais, projetos radicais ultraliberais em essência. Desta forma, se antes a conjuntura permitia a convivência de projetos conflitantes, agora haveria a ocorrência de transformações radicais na governança urbana. Assim, a inflexão ultraliberal ocorrida no país através de reformas institucionais impactaria na destruição do sistema de solidariedade territorial se associando a um clima político conservador que cria pressões para prevalência de manifestações de natureza ultraliberal.

A partir deste contexto, embora, a posição do autor seja ainda hipotética, visto que ainda não temos um diagnóstico completo com dados mais aprofundados de todo o governo recente o cenário não deixa de ser preocupante. A própria postura do atual governo e suas ações ou inercia diante aos problemas urgentes que assolam o espaço urbano, certamente é um dos sintomas que aponta para um certo retraimento das políticas públicas voltadas a suprir as enormes carências ainda existentes. Neste sentido, ambas as teses, ou seja, a que sugere o recente movimento do pêndulo da democracia e a que trata do panorama produzido pela inflexão ultraliberal podem ser chaves importantes de análise da realidade brasileira.

AS POLÍTICAS URBANAS NA RECENTE AGENDA DO GOVERNO FEDERAL

A elaboração de políticas urbanas em nível federal é traduzida em linhas gerais por Leis e decretos permitem o atendimento de demandas sociais muitas vezes represadas, especialmente quando se trata de garantir os direitos constitucionais de âmbito urbano. Estas leis e decretos federais também influenciam outras leis e decretos em nível estadual e municipal específicos voltados a suprir diversas lacunas.

Sem a intenção de apontar um quadro aprofundado as principais políticas urbanas e habitacionais de âmbito federal ao longo das últimas décadas, mas algumas balizas

especificas de influência do governo, nos valemos inicialmente de alguns apontamentos de Nakano (2011), que podem ser vistos no âmbito da: a) aprovação Estatuto da Cidade (2001); b) criação do Ministério das Cidades (2003); c) criação de Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais das Cidades a partir de 2003; d) criação do Conselho Nacional das Cidades em 2004 compostos por representantes de empresários, movimentos populares de luta por moradias, organizações não governamentais, entidades profissionais, governos federal, estaduais e municipais, universidades, entre outros; e) Aprovação da Política Nacional de Habitação pelo Conselho Nacional das Cidades em 2004; e, f) aprovação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social da (2005).

Além disso também é possível verificar a tentativa do governo deste período em fortalecer outros canais, como a Campanha Nacional por Planos Diretores Participativos conduzida pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e a implementação do Estatuto da Cidade em diversos municípios.

O amplo quadro de mudanças que afetam o cenário urbano como visto, tem como marco inicial o governo FHC, mas as maiores mudanças situam-se a partir do Governo Lula em 2003. Vale considerar ainda como política normativa no governo Lula em 2007 a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que conforme Vieira e Chaves (2011), propiciou avanços importantes no âmbito da moradia digna, especialmente para famílias de baixa renda.

No PAC haveria segundo as autoras, a co-responsabilização federal por empreendimentos incentivando e influenciando que estados e municípios a reestruturar seus setores habitacionais. Fruto deste contexto, seria possível observar que em 2004 eram apenas 42% dos municípios brasileiros que possuíam órgão específico para trato da habitação e em 2008, 70% dos mesmos passam a contar com este tipo órgão segundo levantamento das autoras.

Entretanto, neste último governo, do ponto de vista da questão urbana é possível identificar em alguns cenários certa inércia, visto que conforme argumentam Aragão, Soraggi e Correa (2021), desde 2018 não houveram propostas efetivas que melhoraram de fato o cenário urbano. Em contrapartida, há a partir da Medida Provisória n. 870/2019 a extinção do Ministério das Cidades, que foi fundindo ao Ministério de Integração Nacional. Todavia, embora, ainda que não seja mensurado todos os efeitos negativos desta ação, a expectativa não é das melhores, por haver segundo os autores uma menor sintonia com os agentes públicos locais e uma total desconexão com os movimentos sociais, sobretudo, os urbanos.

Nesta direção, um termômetro importante da questão urbana nacional se relaciona a

percepção das organizações que compõem o Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU, que conforme o dossiê de 2020 revela um amplo conjunto de fatores sobre o desmonte das políticas urbanas que estão presentes desde o governo de Michel Temer, mas que ganharam maior ênfase no recente governo de Jair Bolsonaro. Para a FNRU, já na gestão Temer se observa a quebra do comprometimento com a participação popular, quando não há mais convocação de atores centrais ao debate urbano como no Conselho das Cidades e nas Conferências urbanas.

Além disso, conforme o FNRU começaram a haver mudanças na política habitacional através das alterações nas prioridades, bem como uma maior centralidade no governo para decisões que antes eram mais democráticas e participativas. Tudo isso, revelaram um governo mais centrado e comprometido com setores empresariais em detrimento as organizações sociais. Por outro lado, em relação ao governo Bolsonaro as questões urbanas, mesmo que ainda de forma prematura, não se consolidaram mostrando apenas indícios preocupantes em diversos cenários. Conforme o Dossiê da FNRU (2020), estes indícios podem ser vistos em diversos eixos, entre os quais destacamos dois:

- **Política Nacional de Moradia:**

Um primeiro aspecto deste ponto pode ser relacionado ao movimento de drástica redução dos espaços institucionais de participação popular que reduziu a articulação social e a participação mais efetiva da sociedade. Em todo caso, pode ser considerado um pressuposto significativo da consolidação do desmonte da política habitacional dadas as intervenções públicas limitadas e a maior dependência do setor privado. Arrola-se ainda neste eixo o fato da habitação de interesse social estar situada fora da agenda prioritária do governo.

- **Lutas, conflitos e regularização fundiária**

O Dossiê do FNRU enfatiza que o cenário ultraliberal foi aprofundado no atual governo do presidente Jair Bolsonaro apresentando seus maiores impactos especialmente na luta pela terra e sua regularização fundiária. Neste sentido, dois pontos são destacados: a tipificação ideológica como terrorismo das ocupações de propriedades rurais e urbanas no território brasileiro, bem como a retomada da ideologia da propriedade como direito absoluto. Ambas as perspectivas são vistas como algumas das principais diretrizes de atuação do governo atual em detrimento a defesa dos princípios e normas da política urbana previstos pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Ou seja, nega-se diversas resoluções e tratados assinados pelo Brasil ao longo das últimas décadas e os

princípios de uma gestão democrática que permitisse, sobretudo, a segurança da posse e a função social da propriedade.

Desse modo, aprofunda-se o desmonte de um modelo de regularização fundiária plena e de garantia de direitos como uma retomada de uma ideologia da propriedade privada como direito absoluto. Desta forma, segue-se um processo que tende cada vez mais criminalizar movimentos sociais e promover retrocessos nas lutas consideradas legitimas em torno do direito à moradia e à terra urbana.

Especificamente a partir destes dois últimos pontos há um conjunto de recomendações que podem favorecer uma agenda urbana mais articulada as demandas micro e macrorregionais em torno do espaço urbano. Contudo, as expectativas da FNRU até o fim do mandado do governo Bolsonaro em 2022, não são boas, visto que se espera um período de agravamento ainda maior das políticas urbanas e consequentemente maior precariedade de moradias, bem como maior morosidade e respeito do direito à moradia adequada.

Em todo caso, pensar as politicas urbanas a partir de um pêndulo democrático associado ao contexto de uma inflexão ultraliberal que altera tanto as perspectivas de consolidação dos direitos à cidade, como de transformação democrática da cidade é perfeitamente factível e oportuno no sentido a diagnósticos e prognósticos de médio e longo prazo. Uma vez que propicia aos governos interessados no bem-estar social a na adequação a sugestão de propostas inovadoras fundamentadas, sobretudo, no respeito aos direitos já previstos na Constituição.

Vale considerar aqui, no momento que escrevemos esta abordagem, sendo fiel aos princípios científicos, que o governo Jair Bolsonaro ainda não se findou, impossibilitando de modo aprofundado uma comparação *ipsis litteris* de seu governo. Neste sentido, os aspectos aqui cotejados são apenas indícios de que o governo pode findar-se sem grandes ações políticas. Neste caso, seria de certa forma marcado por um cenário de retrocesso no campo das políticas urbanas, como enfatizado pelos apontamentos anteriores.

A CONSTRUÇÃO COLETIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO FRENTE A DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

O papel da participação popular no contexto democrático tem sido visto, pelo menos desde os anos 1990 como uma das inovações mais benéficas da democracia brasileira. Exemplo disso, foram a "exportação" de modelos de participação para todo mundo. Embora, a maio vitrine até final da primeira década do século XXI fosse o Orçamento Participativo,

outras experiencias gestadas aqui também serviram de modelo para instituições similares em diversos outros países.

Isso em virtude do fato da democracia participativa brasileira incluir atores diversos e plurais da sociedade civil organizada e de movimentos sociais no âmbito de construção de políticas públicas. Relação que perpassaria pelo maior acesso de atores sociais nas estruturas de governo através do processo de institucionalização da participação. Prática que teria haver segundo Abers, Silva e Tatagiba (2018), especialmente com a vontade política e os projetos políticos de governo. Desse modo, se no inicio dos anos 2000 o foco dos analistas da participação fosse os resultados da participação, mais ou menos a partir de 2005 até o segundo governo de Dilma Roussef, uma das linhas de análise foi a ocupação de cargos no governo. Reflexo da maior interação dos movimentos sociais no campo das políticas públicas.

Todavia, para a consolidação deste cenário, conforme destacam os autores os movimentos utilizam de um conjunto de formas de ação, sobretudo, a partir de repertórios variados de interação a partir de dimensões técnicas-administrativas, politicas relacionais e da noção de encaixes. Contudo, é a partir da noção de agência ou de agenciamento que os movimentos ganham mais espaço. A forma agentica enfatizaria a criatividade dos atores e a inserção em relações de poder visando produzir efeitos na realidade. Neste sentido, partindo das estruturas relacionais o argumento central dos autores se baliza na noção de que é "os movimentos sociais que constroem e disputam politicas agem criativamente, interagindo ativamente com os agenciamentos de outros atores e instituições com as quais apresentam relações de interdependência (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018, p. 30).

Nesse sentido, a influência dos movimentos no processo de formulação e implementação de políticas públicas estaria relacionado também aos regimes – conjunto de instituições e ideias que regulam a luta pelo poder e seu exercício em uma sociedade -, e subsistemas – número limitado de atores e instituições com grupos reunidos mais ou menos coesos que buscam direcionar questões especificas nas relações políticas. Mas, para isso é necessário um cenário político ou regime favorável. Característica em certo ponto está presente em Campo Grande -MS, que embora não enfatize uma inserção dos movimentos e atores sociais dentro do governo, pode ser considerada atualmente exemplo da manutenção de instituições participativas com a abertura de diversos canais participativos na estrutura do governo local.

Não obstante, em nível federal, a questão parece ter ganhado outra direção a partir do esvaziamento dos conselhos nacionais dado a promulgação do Decreto 9.759/2019 que pôs fim ao projeto participativo. Ou seja, começa a ocorrer um processo de desistitucionalização da participação institucional. Resultado disso é que até julho de

2019 havia 34 projetos alterados pelo governo excluindo ou modificando normas e termos diminuindo segundo algumas das estimativas até agora, estima-se que mais de 75% dos conselhos nacionais foram extintos. Entre eles é possível destacar: Conselho das Cidades, o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT.4, CONAMA, entre outros (JUNIOR, 2019).

Enquanto reflexo do avanço do neoliberalismo em todo mundo o decreto que interrompe o processo de participação em nível federal também é resultado de pelo menos dois fatores, que como Observa Junior (2019), está relacionado a inflexão ultraliberal e a vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018. Aspectos, que impactaram fortemente no padrão de relacionamento entre governo e sociedade afetando diretamente o repertório e a dinâmica de atuação dos movimentos sociais.

Inseridos dentro deste contexto Almeida e Dowbor (2021), buscam refletir como as instituições mudam e quais variáveis explicariam o processo de desistitucionalização para avaliar a capacidade dos movimentos e organizações continuarem a influenciar as políticas públicas e as mudanças na interação socioestatal. Nesta direção, as autoras sugerem alguns conceitos como o de *Deslocamento*, observando quando as regras existentes são substituídas por novas de forma abrupta ou incremental; *Layering*, quando novas regras são adicionadas às antigas, mudando a de forma incremental o modo como as regras originais moldavam o funcionamento ou comportamento; *Conversão*, quando as regras permanecem as mesmas, mas são interpretadas e implementadas de novas maneiras; e, *Drift*, que chama atenção para as situações nas quais as regras formais permanecem inalteradas, mas seu impacto muda o resultado de mudança no contexto interno.

As terminologias oferecem uma opção de compreensão do cenário que é estabelecido no âmbito da desistitucionalização. Porém, indo mais longe, as autoras trazem um ponto de reflexão interessante. Ou seja, onde há desistitucionalização também há uma institucionalização. Isso nos permite avaliar e questionar o que será colocado no lugar dos atores que participavam das esferas participativas nacionais? Quem ganhará, visto que a sociedade em todos os casos nos parece estar perdendo com a ausência de representatividade.

O campo da interações socio-estatais é amplo e participam dele, tanto atores de esquerda como de direita, em um cenário de amplas disputas. Desta forma, como observam as autoras é necessário observar de forma aprofundada os sentidos da participação e principalmente as transformações ocorridas ao longo do tempo. Devendo-se neste caso, para uma maior e mais completa análise do cenário observar os repertórios, encaixes e domínios de agência a partir de diferentes variáveis explicativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As crescentes demandas sociais e as transformações do ambiente urbano, provocadas muitas vezes pelo crescimento desordenado da população urbana ampliaram nas últimas décadas os desafios da gestão urbana. Embora, no entanto, as políticas na atualidade tendem em alguns cenários serem mais abertas a participação popular, como é o caso de Campo Grande, muitos ainda são os obstáculos que impedem que diversas cidades brasileiras sejam efetivamente democráticas no sentido a entregar e garantir os direitos à cidade no âmbito de desenvolvimento sustentável.

Em todo caso é necessário questionar se as políticas urbanas estão efetivamente sendo tratadas pelo poder público com transparência, prestação de contas e ativa participação popular no âmbito da questão urbana. Olhar para os aspectos da chamada inflexão ultraliberal ou as novas dimensões do capitalismo que apropria sob diversas formas do solo urbano é um termômetro do estado intermediador dos interesses sociais visto que riqueza e pobreza extrema não podem conviver juntos se pensarmos em desenvolvimento urbano nas cidades do futuro.

Cabe assim, conforme afirmaram Ribeiro e Junior (2022) observar os interesses das firmas internacionais e as frações locais da burguesia mercantil em torno da tríade produção imobiliária – obras públicas – concessão de serviços públicos visando um cenário não somente democrático, mas também justo em face os princípios da Constituição. Desse modo, não deve haver segundo os autores espaço para que o estado haja como protetor dos interesses da acumulação urbana, concorrência de circuitos ou de construções de vultosas obras urbanas em face a uma completa omissão em seu papel de planejador do crescimento urbano.

É a partir deste contexto que analisamos a questão urbana no município de Campo Grande. Ou seja, olhando como o município trata a questão urbana no âmbito das mazelas que podem ser consideradas clássicas no contexto urbano contemporâneo. Tais como os problemas ligados a precariedade das moradias, regulações fundiárias e outros aspectos inerentes.

Sob está perspectiva partimos nesta investigação de uma hipótese teórica no âmbito da teoria urbana situada no âmbito de que os problemas urbanos fundiários de Campo Grande poderiam estar associados entre outros fenômenos, a ausência de políticas urbanas eficientes e diagnósticos aprofundados sobre os problemas específicos de cada região urbana em que a cidade se divide. Associado a isso se projetaria uma baixa sintonia com a população mais pobre materializando o déficit habitacional e a falta de regularização fundiária, especialmente nas regiões periféricas do município.

Acerca desta hipótese também nos valemos de algumas questões que foram previamente respondidas no capitulo 4 e 5 deste obra onde perpassamos em linhas gerais os efeitos da moradia informal ou da irregularidade fundiária no município, os avanços as políticas fundiárias visando a correção das desigualdades urbanas no que tange a posse da terra e a moradia e acerca dos aspectos e forma de atuação dos canais democráticos participativos existentes, bem como das disputas travadas se suas contribuições no espaço urbano em defesa do direito à cidade.

Em torno destas diretrizes fizemos um movimento analítico. Onde em um primeiro ponto caberia destacar que a nossa hipótese teórica conforme os dados colhidos e análises realizadas não se confirma, embora algumas lacunas possam ser identificadas. Isso em virtude da existência de que políticas urbanas municipais mais recentes, tomando como parâmetro o plano diretor de 2019, mostram-se mais amplas e adequadas aos princípios ao atendimento das demandas urbanas de regularização fundiária e de acesso a moradia, além das diretrizes políticas nacionais.

Todavia, embora, a mera existência de uma política urbana não seja um elemento suficiente para um resultado mais abrangente, vemos na combinação de políticas e ações desenvolvidas pela prefeitura um cenário produtivo que mostra não somente uma estrutura urbana com informações consistentes e continuas, mas também disponibilizadas por diversos órgãos públicos como PLANURB, CMDU, entre outros. O que indica, não somente um acompanhamento sistemático da coisa pública, mas também a disponibilização de informações que contribuem para transparência pública. Além disso, a propensão de uma baixa sintonia com a população mais pobre não se confirmou, visto a existência e funcionamento canais participativos significativos e de uma agenda pública aberta a participação popular. Vale a pena destacar neste cenário a presença e atuação dos Conselhos Regionais que como ilustrado, constitui um avanço em matéria de interlocução do executivo e as populações mais periféricas.

No âmbito da agenda urbana, podemos destacar o comprometimento da administração local através da revisão da atual plano diretor na intenção de criar tanto Administrações Regionais para descentralizar o papel o executivo na sociedade campo-grandense, como a proposta de criação dos Planos de Bairro que visam fortalecer ainda mais o planejamento urbano participativo nos processos de construção, manutenção e garantias do direito à cidade.

O que implica em maior sintonia com a população no acompanhamento da aplicação de políticas urbanas que garantem a regularização fundiária, a correção dos déficits habitacionais, precariedade das moradias e as ocupações irregulares, bem como aumento o nível de urbanização em todo município. O que acaba por fortalecer, sobretudo, as inter-

relações e a revisão do plano diretor.

As disputas neste âmbito são sadias e devem acontecer preservando os valores da democracia sem elementos que segreguem ou impeçam a livre reflexão, organização e atuação cidadã de atores e grupos distintos, para que todos tenham o direito de colaborar para uma cidade desenvolvida, mais justa e igualitária. Não há dúvidas neste contexto, que há enormes avanços nas políticas urbanas no sentido a correção das desigualdades, especialmente em relação a posse da terra e moradia desde que Campo Grande se tornou Capital. Contudo, podemos observar que as ações e politicas urbanas, de certo modo, não acompanham a velocidade em que, por exemplo, novas ocupações surgem na cidade, embora exista um monitoramento efetivo.

Entretanto, fortalecer as relações com entidades sociais voltadas as questões de moradia no município pode ser um caminho que pode antecipar as ações de estado. Não basta, neste caso, apenas acompanhar as políticas federais, que como observado pode de algum modo pode estacionar. É necessário ir além e estar à frente pelo menos um passo dos problemas que podem vir a acontecer, pois os problemas urbanos contemporâneos perpassam pela configuração e reconfiguração constante do espaço urbano.

Nesse sentido, mapear e identificar atentamente os problemas emergentes é um ponto estratégico para as gestões urbanas preocupadas com o desenvolvimento urbano sustentável. Isso implica, de sobremaneira, superar o cenário de urbanização sociopática, de inflexão ultraliberal e dos pêndulos democráticos realçando elementos modernos adequados a superação das mazelas que ainda afligem o ambiente urbano em todo mundo. Em todo caso, embora, Campo Grande, não apresente dados negativos gritantes similares a outros grandes centros urbanos brasileiros no âmbito dos problemas urbanos, é necessário um trabalho continuo visando garantir um padrão constante de desenvolvimento e qualidade de vida de sua população.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel, B. The potential for financialization. Dialogues in Human Geography, 2015, v. 5, p. 214-219.

ABERS, Rebecca; **SILVA**, Marcelo; **TATAGIBA**, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. São Paulo, Lua Nova, v. 105, 2018, p. 15-46.

AGÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E PLANEJAMENTO URBANO – PLANURB. Perfil Socioeconômico de Campo Grande/Agência Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano - PLANURB. 28. ed. rev. Campo Grande, 2021.

ALMEIDA, Debora; **DOWBOR**, Mônica. Para além das fronteiras da especialização: pontes analíticos-teóricas dentre movimentos sociais e instituições participativas no Brasil em contexto de mudanças. In: BATISTA, Mariana; RIBEIRO, Ednaldo; ARANTES, Rogério (Orgs). As teorias e o caso. Santo André, EdUABC, 2021, p. 15-58.

AMANAJÁS, Roberta; **KLUG**, Letícia. Direito a cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco R; MAGALHÃES, Marcos T.; FAVARÃO, Cesar, B. (ORGs). A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018, p. 29-44.

ARAGÃO, Thêmis A; **SORAGGI**, Ana C.; **CORRÊA**, Filipe. Ocupações urbanas como repertório confrontacional dos movimentos de luta por moradia. Cad. Metrop, São Paulo, v. 23, n. 52, set/dez 2021, p. 1165-1192.

ARGUEDAS, Laura. Disputas urbanas: el espacio y la diferenciación en el barrio. In: Dimensiones del hábitat popular latino-americano. Flasco, Equador. 2012.

ARRETCHE, Marta; **VAZQUEZ,** Daniel; **FUSARO**, Edgard. Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional. Ministérios das Cidades: Secretaria Nacional de Habitação. CEBRAP, 2007.

ARRUDA, Ângelo M. V. Parcelamento do solo urbano em Campo Grande: Visão crítica e roteiro legal. Editora: CopyMarket.com, 2001.

___________________. Raízes do planejamento urbano em Campo Grande e a criação do Planurb. Campo Grande-MS. Edição do Autor. 2012.

___________________. Entendendo os vazios urbanos de Campo Grande MS. Arquitextos, São Paulo, ano 17, n. 199.03, Vitruvius, dez. 2016. s/p.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013–2018. Novos Estudos CEBRAP, S**ão Paulo, v.** 37n. 02, mai-ago, 2018, p. 273-289.

AZEVEDO, Sergio. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: JUNIOR, O. A; CHRISTOVÃO, A. C; NOVAES, P. R. (Orgs). Políticas Públicas e Direito à Cidade: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Metrópoles. IPPUR/UFRJ, p. 17-25, 2011.

BALBIM, Renato; **KRAUSE**, Cleandro. Slum upgrading in Brazil: lessons from evaluation processes. Revista C&Trópico, v. 43, special edition, p. 185-202, 2019.

BEZERRA, Maria C; **CHAER**, Tatiana M. A formação da cidade informal. In: BEZERRA, Maria C; CHAER, Tatiana M. (Orgs.). O que avançou na regularização fundiária urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

BITTAR, Mariza. Mato Grosso do Sul a construção de um estado: poder político e elites dirigentes sul-mato-grossenses. v. 2. Campo Grande: Ed. UFMS, 2009.

BRENNER, Neil. Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

BOURDIEU. Pierre. Espaço físico, espaço social e espaço físico apropriado. Estudos Avançados. v.27, n. 79, 2013, p. 133-144.

COMISSÃO ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. Plan de Acción Regional para Implementación de la Nueva Agenda Urbana em América Latina y el Caribe 2016-2036. Santiago: Cepal, Naciones Unidas, Septiembre, 2017.

CONTI, Eliane F; **FARIA**, Teresa, P; **TIMÓTEO**, Geraldo, M. Os vazios urbanos versus a função social da propriedade: O papel do plano diretor de Campo dos Goytacazes. Bol. geogr., Maringá, v. 32, set-dez, 2014, p. 151-169,

DAHL, Robert. Os sistemas políticos democráticos nos países avançados: êxitos e Desafios. Clasco, 2004. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100613082633/4dahl.pdf. Acesso em 04.05.2022.

DAGNINO. Evelina. **OLVERA**, Alberto; **PANFICHI,** Aldo. (Orgs). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

DIÁRIO OFICIAL DE CAMPO GRANDE – MS. Ano 4, n. 859, 10 de julho de 2001, Lei n. 3,871, de 5 de julho de 2001.

DUPONT, Véronique, et. al. Public policies and the “treatment” of slums. In: (Orgs) Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky and Frédéric Landy. Urban Challenges, v. 1, Imperial College, 2014, p. 165-214.

FERNANDES, Edésio. Regularization of Informal Settlements in Latin America. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. 2011.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas. Orlando Alves dos Santos Junior, Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz e Nelson Saule Junior (Orgs). Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.

FURINI, Luciano, A. Os agentes urbanos: conceitos e características principais. Revista Geografia e Pesquisa, Ourinhos, v. 8, n. 1, p. 15-24, 2014.

GELPI, Adriana; **KALIL**, Maria L. A cidade comentada: expressões urbanas e glossário em urbanismo. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2016.

GONÇALVES, Rafael S; **FRANCO**, Claudia; **LANDY**, Frédéric. The Right of the City or the Right to the City? In: (Orgs) Marie-Caroline Saglio-Yatzimirsky and Frédéric Landy. Urban Challenges, v. 1, Imperial College, 2014, p. 121-164.

GUERRA, Alexandre; **POCHMANN**, Marcio, **SILVA**, Ronnie A. Cidades e dissoluções: passado e presente da urbanização brasileira. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2012.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana: São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA – IBGE. Aglomerados Subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para enfrentamento à COVID-19. Rio de Janeiro, Nota Técnica 001/2020, maio, 2020.

____ Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação / IBGE, Coordenação de Geografia. – Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA - IBGE. Regiões de influências das cidades, 2018. Folder. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728_folder.pdf

KLINK, Jeroen; **SOUZA**, Marcos B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 379-406, maio/ago 2017.

LEFEBVRE, Henri. A cidade do Capital. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_______________. Espaço e política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

_______________. Revolução urbana. Belo Horizonte: Ed, UFMG, 1999.

LUFT, Rosangela. Regularização fundiária ou propriedade da regularização. In: CARDOSO, Adalto; D'OTTAVIANO, Camila (Orgs). Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles. 2021, p. 29-50.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, 2018, 15 p. In: http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/conhecer-para-resolver-a-cidade-ilegal/ Consulta em 10/11/2021.

________________. A informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. In: WANDERLEY, Luiz E.; RAICHELIS, Raquel (Org.). A cidade de São Paulo: relações internacionais e gestão pública. São Paulo: Educ, 2009, p. 269-294.

________________. Para entender a crise urbana. CaderNAU, Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n. 1, 2015, p. 11-22

________________**.** A questão urbana. In: http://www.labhab.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2018/01/maricato_questaofundiaria.pdf, acesso em 02/02/2021.

MATO GROSSO DO SUL. MS 2020: cenários e estratégias de longo prazo para Mato Grosso do Sul (Versão Técnica). Secretaria de Planejamento e de Ciência e Tecnologia. Companhia de Gás do

Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande – MS, 2000, 110 p.

MELO. Erick O. Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras. Cad. Metrop., São Paulo, v. 23, n. 50, pp. 41-66, jan/abr 2021.

MONTE-MÓR, Roberto L. What is the urban in the contemporary world? Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, n. 21, p. 942-948, mai-jun, 2005.

NAKANO, Kazuo. Estatuto da cidade: entre o local e o nacional. In: Faria, Rodrigo; SCHVARSBERG, Benny (Orgs). Políticas urbanas e regionais no Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011, p. 51-91.

NAKANO. Anderson, K. Transformações recentes da estrutura fundiária brasileira. In: Os Desafios da regularização fundiária no Brasil. União Nacional por Moradia Popular (Org.). São Paulo: União Nacional por Moradia Popular, 2021, p. 15-19.

OBSERVATÓRIO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UFMS. Os vazios urbanos na cidade de Campo Grande. Relatório Final. Campo Grande – MS, 2016, 215 p. Disponível em: http://www.capital.ms.gov.br/planurb/downloads/os-vazios-urbanos-na-cidade-de-campo-grande/. Acesso em 26.02. 2021.

OLIVEIRA, Ana. C. R. Agentes e efeitos da especulação imobiliária em Ponta Grossa. RA´E GA, n. 28, 2013, p.106-133.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Nova agenda urbana. Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016. 2019, 66p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE, Lei Complementar n. 341, 2018. Diogrande Ano 22, n. 5.539, 3 abr, 2019.

PESSOA, Mariana L. O cenário da habitação informal e da regularização fundiária em Porto Alegre-RS. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 43, n. 3, p. 109-120, 2015

PETEAN, Gustavo H. Déficit habitacional: um indicador como função controle para políticas públicas. (Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Administração). Campo Grande. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, 2012.

POPPER. Karl R. La lógica de las ciencias sociales. In: Popper, Adorno, Dahrendorf, Habermas: LA LÓGICA DE LAS CIENCIAS SOCIALES, México. Colofón S.A. de C.V., 2008, p. 11-40.

QUEIROZ, Hellen P. Política de desfavelamento no município de Campo Grande - MS: uma comparação entre o Projeto Buriti-Lagoa com o Projeto Soter. (Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional). Campo Grande. Universidade Anhanguera Uniderp, 2012.

RIBEIRO, Luiz, C. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. Texto de Discussão n. 12. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles 2020

_______________. A cidade, as classes e a política: uma nova questão urbana brasileira? In: **OLIVEIRA**, Lúcia L. (Org.). Cidade: história e desafios. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 84-107.

______________**; CARDOSO**, Adauto L. Da cidade a nação: Gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz C.; PECHMAN, Robert (Orgs) Cidade, povo e nação: a gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p.53-80.

______________**;** JUNIOR, Orlando A. S. Desafios da questão urbana. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/desafios-da-questao-urbana-texto-na-integra/. Acesso em 10/03/2022.

RIBEIRO, Tarcyla F. Regularização fundiária: o nó entre o financeiro e o urbano no Brasil. Texto (2018).

RODRIGUES, Arlete M. Desigualdades socioespaciais – luta pelo direito à cidade. Cidades v.4 n.6, 2007, p. 73-88.

___________________. Política urbana no governo Lula (2003-2010) permanências e mudanças. Revista Continente, n. 1, 2012, p. 38-55.

ROLNIK, Raquel; **SANTORO**, Paula F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. Lincoln Institute of Land Policy, 2013, 30 p.

SANFELICE, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. Eure, v. 39, n. 118, sept, 2013, p. 27-46.

SANTIN, Janaína R.; **COMIRAN**, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 3. pp. 1595-1621, 2018.

SANTOS. Orlando,. A produção capitalista do espaço, os conflitos urbanos e o direito à cidade. In: SANTOS, Orlando; CHRISTOVÃO, Ana C; NOVAES, Patrícia R. (ORGs). Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, IPPUR/UFRJ, 2011, p. 67-74.

_______________. Participação e Insurgências ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. E-Metrópolis, nº 39, dez, 2019, p. 13-25.

SHIMBO, Lucia; **RUFINO**, Beatriz. Financeirização do espaço urbano na América Latina: teoria, processos e desafios para construção de uma agenda de pesquisa. In: SHIMBO, Lucia; RUFINO, Beatriz (Org). Financeirização e estudos urbanos na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2019, p.7-26.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In. MARICATO, Erminia (Org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1982, p. 21-36.

SOUZA, Ailton. O potencial democrático do associativismo nas instituições participativas: um estudo de caso sobre os Conselhos Regionais de Campo Grande – MS. 308 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2018.

_____________. Associativismo e democracia nos conselhos regionais de Campo Grande – MS: disputas, demandas e resultados. Curitiba: Apris, 2020.

TONELLA, Celene. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. Revista Sociedade e Estado, v. 28, n. 1, 2013, p. 29-52.

UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2018). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition.

UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019.

VIEIRA, Alessandra; **CHAVES**, Mirna Q. Programas nacionais de habitação: programas e resultados. In: Faria, Rodrigo; SCHVARSBERG, Benny (Orgs). Políticas urbanas e regionais no Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011, p. 92-113.

WEINGARTNER, Gutemberg. A construção de um sistema: os espaços livres públicos de recreação e de conservação em Campo Grande, MS. Tese de Doutorado, 192 p. (Doutorado em Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paul – USP. São Paulo – SP, 2008.

WIRTI, Daniel, H. Uma análise socioespacial do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV em Campo Grande – MS. Dissertação. 123 f. (Mestrado em Geografia) Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados -UFGD, Dourados – MS, 2019.

YIN, Robert K. Estudo de caso, planejamento e métodos. 3º ed. Porto Alegre: Artmed, 2003.

TAVARES, Jeferson; **FANTIN**, Marcel; **SILVA**, Douglas A. Impasses da urbanização e regularização fundiária. Quem tem o poder de veto? Cad. Metrop., São Paulo, v. 23, n. 50, jan/abr, 2021, p. 155-176,

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. Novos Estudos Cebrap, n.104, mar, 2016 p. 93-109

SOBRE O AUTOR

AILTON SOUZA - Possui pós-doutorado na área de política urbana com estágio concluído em 2022 junto ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. O mesmo é doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, mestre em Ciências Sociais e estudos comparados pela Universidade de Brasília – UNB, junto ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, atualmente Departamento de Estudos Latino Americanos – ELA. Especialista em Planejamento, Gestão e Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, onde também concluiu graduação licenciatura e bacharelado em Ciências Sociais.